М.А.Федотов

Право массовой информации в Российской Федерации



МОСКВА
«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»
2002

УДК [34:659]+347.8(470)
ББК 67.403.3(2 Рос)
Ф32

Федеральная целевая программа «Культура России»
(подпрограмма «Поддержка полиграфии
и книгоиздания России»)

Федотов М.А.

Ф32 Право массовой информации в Российской Федерации. — М.: Междунар. отношения, 2002. — 624 с.

ISBN 5-7133-1131-7

Книга будет интересна и полезна как студентам, аспирантам, теоретикам в области политологии, юриспруденции и журналистики, так и творцам политической и правовой практики: партийным программистам, законодателям, судьям и адвокатам, редакторам и сотрудникам средств массовой информации — всем, кто заинтересован в формировании в нашей стране культуры свободной прессы. Коллега-правовед найдет здесь детальный разбор институтов права массовой информации, правоприменитель — комментарий к законодательным актам о СМИ, законодатель — рекомендации по совершенствованию правовых установлений.

Для профессионального журналиста книга станет пособием по «юридической технике безопасности», учебником по защите профессиональных прав, стимулом к наведению порядка в собственном цехе.

УДК [34:659]+347.8(470)
ББК 67.403.3(2 Рос)

© Федотов М.А., 2002
© Подготовка к изданию и оформление издательства «Международные отношения», 2002

ISBN 5-7133-1131-7

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 9
О предмете 10
Право и деонтология в СМИ 12
Переходное состояние общества и кризис СМИ 16
Несколько слов о методологии 18
О быстротечности текущего момента 24
Благодарности 26

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

ПРАВО И ЗАКОН

Глава 1. **Право массовой информации в системе российского права и законодательства** 31
Феномен полинормативности в регулировании сферы СМИ 31
Право массовой информации как отрасль права и законодательства 38

Глава 2. **Возникновение и развитие права массовой информации в России** 45
От Декрета «О печати» до Закона «О печати» 47
Первые попытки 48
Официальный проект 51
Альтернативный проект 55
Принятие Закона СССР «О печати» 58
Практика применения Закона СССР «О печати» 61
От Закона «О печати» до Закона «О СМИ» 68
Борьба с опасными поправками 69

Глава 3. **Система законодательства о средствах массовой информации** 73
Структурообразующий характер Закона «О СМИ» 73

Изменение и дополнение Закона «О СМИ» ... 77
Кардинальная реформа Закона «О СМИ» ... 84
Пробельность в законодательстве «О СМИ» ... 96
Избыточность в законодательстве «О СМИ» ... 100
«Распыленные» нормы ... 105
Региональное законодательство «О СМИ» ... 107

Глава 4. **Борьба за СМИ: нормативные и ненормативные акты** 117
СМИ как орудие борьбы и главный приз ... 117
Традиции и стереотипы информационной политики ... 125
Наблюдательные советы как навязчивая идея ... 132
Попечительские, общественные советы ... 135

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

ПРАВО И ПРАКТИКА

Глава 5. **Свобода массовой информации как правовая категория** 143
Свобода печати и информационная безопасность ... 143
От свободы печати к свободе массовой информации ... 151
Конституционное закрепление свободы массовой информации 160
Международно-правовое регулирование свободы массовой информации ... 162
Независимость судебной власти как гарантия свободы массовой информации ... 171

Глава 6. **Средства массовой информации как объект права** ... 174
Средства массовой информации как юридическая фикция ... 174
Название СМИ, товарный знак, фирменное наименование ... 179
Институт учредителя СМИ ... 189
Институт регистрации в сфере массовой информации ... 195
Судебная и административная практика по вопросам регистрации СМИ ... 204
Институт лицензирования в сфере массовой информации ... 206
Судебная и административная практика по вопросам лицензирования вещания ... 215

Глава 7. **Система внутренних правоотношений по выпуску СМИ** 225
Внутренние и внешние правоотношения ... 225
«Геометрия» правоотношений ... 231
Устав редакции и устав юридического лица ... 234

Глава 8. **Правовое регулирование экономических отношений в сфере массовой информации** ... 247
Концентрация и монополизация в сфере СМИ ... 248
Транспарентность СМИ ... 259
Обеспечение редакционной самостоятельности ... 262
Регулирование рекламы в СМИ ... 268
Экономическая поддержка СМИ ... 277

Глава 9. **Правовой статус журналиста** ... 290
Правовой статус журналиста как институт права массовой информации ... 290
Право на доступ к информации ... 297
Институт аккредитации ... 323
Защита источника информации ... 330
Работа журналистов в «горячих точках» ... 336
Доступ журналистов к информации о работе органов предварительного следствия и суда ... 345
Доступ журналистов к информации о работе представительных органов власти ... 357

Глава 10. **Проблемы интеллектуальной собственности в деятельности СМИ** ... 363
Информация и произведение ... 364
Фотографические произведения в СМИ ... 368
Редакционная почта ... 376
Произведения, создаваемые журналистами ... 377
Периодические печатные издания как объект авторского права ... 382
Право на перепечатку и цитирование ... 387
Внештатные авторы ... 389

Глава 11. **Правовые основы участия СМИ в избирательном процессе** ... 393
Законодательная база ... 394
Классификация СМИ в контексте избирательного процесса 398
Избирательные комиссии и СМИ ... 405
Коллизии и пробелы в правовом регулировании ... 411
Проблема равного доступа к СМИ ... 417
Судебная и административная практика ... 422

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ

ПРАВО И ПРАВОНАРУШЕНИЕ

Глава 12. **Экология информации** ... 433
«Информационная загрязненность» и ее виды ... 433
Основания освобождения редакции СМИ от ответственности 441
Посягательство на общественную нравственность ... 446

Глава 13. **Честь, достоинство и деловая репутация как объект посягательств в СМИ** ... 451
Право на опровержение ... 451
Право на ответ ... 468
Компенсация морального вреда ... 471
Клевета и оскорбление ... 478
Нарушение неприкосновенности частной жизни ... 484

Глава 14. **Злоупотребление свободой массовой информации: понятие и виды** 493
Уголовно-правовой генезис злоупотребления свободой массовой информации 494
Кумулятивный принцип в институте ответственности за злоупотребление свободой массовой информации 508
Механизм возложения ответственности за злоупотребление свободой массовой информации 514

Глава 15. **Злоупотребление правами журналиста** 525
Основные формы злоупотребления правами журналиста 525
Защита интересов меньшинств и других идентифицируемых групп 526
Ответственность за административные правонарушения в сфере массовой информации 533
Механизмы саморегуляции в сфере СМИ 536

Послесловие 543

Последнее слово, обращенное к рецензентам и критикам 548

Приложения 549
Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года № 2124-1 549
Постановление Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"» от 27 декабря 1991 года № 2124-1 578
Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» от 12 июня 1990 года 579
Постановление Верховного Совета СССР «О введении в действие Закона СССР "О печати и других средствах массовой информации"» от 12 июня 1990 года 592
Закон СССР «О печати» (проект 1976 г.) 593
Инициативный авторский проект (1989 г.) закона СССР «О печати и других средствах массовой информации» 602

ПРЕДИСЛОВИЕ

Прекрасна благодушная язвительность,
с которой в завихрениях истории
хохочет бесноватая действительность
над мудрым разумением теории.

Игорь Губерман

(последующие эпиграфы — того же автора)

С внутренним содроганием приступаю я к этой книге, которую, кажется, пишу всю сознательную жизнь.

Так случилось, что к политико-правовым проблемам СМИ я пришел еще в 1968 году. Будучи изгнан с дневного отделения юрфака МГУ за участие в пикетировании здания Мосгорсуда во время процесса над А. Гинзбургом, Ю. Галансковым, А. Добровольским и В. Лашковой, я — после долгих поисков, по родительской протекции, через десятые руки — получил возможность занять угол в проходной комнатенке отдела информации редакции газеты «Вечерняя Москва». А незадолго до того факультетское начальство разрешило мне продолжить учебу на вечернем отделении. Так юриспруденция и журналистика соединились в моей судьбе, сделав правовые аспекты деятельности прессы главным вектором моего движения в учебе, потом — в науке, а впоследствии — и в политике.

Надеюсь, после таких объяснений не покажется странным, что моя первая же курсовая работа на вечернем отделении была на тему «В.И. Ленин о свободе печати». В ней, помнится, не содержалось призывов к отмене цензуры или чего-то столь же революционного, но само сопоставление цитат, относящихся к дооктябрьскому и послеоктябрьскому периодам, было настолько красноречивым, что требовалось проявить немало изворотливости для доказывания заведомо недоказуемого. Умный не скажет, дурак не догадается — таков был главный методологический принцип, предполагавший эзоповские иносказания, спасительные ссылки на классиков, ритуальное

упоминание партийных решений, то есть ту дозу отчасти простительной лжи, которая была обязательна в обществе тотальной цензуры и государственной идеологии.

На следующем курсе я присовокупил к Ленину КПСС, а дипломная работа уже называлась «Актуальные проблемы свободы печати в СССР». Затем — очная аспирантура и кандидатская диссертация «Свобода печати — конституционное право советских граждан» (1976). Наконец, докторская — «Средства массовой информации как институт социалистической демократии (государственно-правовые проблемы)» (1989). Чуть раньше, летом 1988 года, вместе с Юрием Батуриным и Владимиром Энтиным мы написали наш первый инициативный авторский законопроект, ставший основой союзного Закона «О печати и других средствах массовой информации». Впоследствии мы еще не раз обращались к этому новому жанру научной литературы, но именно тот первый проект круто изменил наши судьбы, бросив скромных научно-педагогических работников в водовороты большой политики[1]. Последующие страницы наших биографий могут служить полным подтверждением тезиса Фридриха Ницше: «На долю ученых, которые становятся политиками, выпадает обыкновенно комическая роль быть чистой совестью политики»[2].

О предмете

Не буду утомлять читателя доказательством актуальности избранной темы. Если он взял книгу в руки, значит, она

[1] **Батурин Ю.М.**, доктор юридических наук, в 1988 г. — научный сотрудник ИГП АН СССР, в 1990–1991 гг. работал в Администрации Президента СССР, с 1993 г. — помощник Президента РФ, в 1996–1997 гг. — секретарь Совета обороны России. С 1997 г. — в отряде космонавтов. Герой России.

Федотов М.А., доктор юридических наук, в 1988 г. — доцент ВЮЗИ, в 1990–1993 гг. — заместитель министра, министр печати и информации РФ. В 1993–1998 гг. — посол, постоянный представитель РФ при ЮНЕСКО. С 1998 г. — секретарь Союза журналистов России.

Энтин В.Л., кандидат юридических наук, в 1988 г. — научный сотрудник ИГП АН СССР, в 1992–1994 гг. — представитель РАИС во Франции. В 1994–1998 гг. — первый секретарь постоянного представительства РФ при ЮНЕСКО. С 1998 г. — директор Центра правовой защиты интеллектуальной собственности.

[2] **Ницше Ф.** Человеческое слишком человеческое. Книга для свободных умов. Отдел восьмой. Взгляд на государство // Антология мировой политической мысли. — Т. 1. — М., 1997. — С. 808.

показалась ему заслуживающей внимания. Ведь книга — это не только лучший подарок, но и средство общения. Если тема не привлекает, то и сеанс общения не состоится. Что для читателя действительно важно, так это уверенность в соответствии содержания названию книги. Разумеется, опосредованные правом отношения между средствами массовой информации и обществом, государством можно рассматривать в самых разных аспектах: философском, экономическом, информационном, социально-психологическом и т.д. Имеющееся образование и профессиональный опыт обязывают меня ограничиться политико-правовым. Но отсюда не следует, что книга задумана как комментарий к действующему законодательству о СМИ или как поучительные записки экс-министра.

Авторские амбиции простираются к академическим высотам монографического исследования, что, однако, не должно помешать студентам и преподавателям юридических вузов и факультетов использовать данную книгу как учебник. Пусть не смущает читателя присутствие в книге сугубо научных терминов, почерпнутых из лексикона юриспруденции, информатики, политологии, психологии: таков уж характер работы и ее автора, таковы предмет и логика исследования. Не исключено, что кому-то, напротив, покажутся неуместными те фрагменты книги, где тон рассуждений теряет академичность и наука отступает перед беллетристикой. Ничто не мешает перелистнуть эти страницы, если писаные с натуры зарисовки политической кухни покажутся банальными.

Предмет этой книги — право массовой информации — настолько широк, что, будучи повернут под определенным углом, легко охватывает правовые основы журналистики и предпринимательства в сфере СМИ. Почему я ставлю рядом эти два совершенно различных рода занятий? Во-первых, чтобы подчеркнуть принципиальное отличие журналистики как свободной профессии и особой публичной службы от предпринимательства в области массовой информации, преследующего — по определению — цели извлечения прибыли. Во-вторых, чтобы акцентировать внимание на неразрывной связи журналистской профессии с медиабизнесом в условиях рыночной экономики.

В условиях рыночной экономики именно предприниматели создают издательские дома и телерадиокомпании, вкладывая огромные средства в выпуск газет, журналов, телерадиопрограмм и тем самым создавая рабочие места для журналистов. Но именно журналисты создают тот интеллектуальный

продукт, который предприниматель продает потребителю. И эту общую схему разделения труда нисколько не колеблют те довольно редкие примеры, когда сами журналисты берут на себя функции предпринимателей в сфере СМИ.

Вот почему в этой книге рассматриваются не только теоретические проблемы права массовой информации, но и вполне практические вопросы правового регулирования журналистской деятельности, организации и функционирования средств массовой информации, конструирования отношений между владельцем, учредителем и редакцией, распространения продукции СМИ, обеспечения прозрачности и предотвращения монополизации СМИ и т.д.

Право и деонтология[3] в СМИ

В отличие от многих других видов деятельности в журналистике огромное значение имеет деонтологический компонент, теснейшим образом переплетенный с правовым. «Журналистом заслуживает называться лишь тот, кто в своей деятельности руководствуется вышеперечисленными принципами». Так говорится в Декларации принципов поведения журналистов, принятой Конгрессом Международной федерации журналистов в 1954 году. «Злоупотребление правами журналиста... либо несоблюдение обязанностей журналиста — влечет уголовную или дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Так установлено в части 2 статьи 59 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Не будем забывать, что право и нравственность теснейшим образом связаны. Еще древнеримские юристы исходили из принципа *Jus est ars boni et aequi* (право есть искусство добра и справедливости), создавая тем самым базу для вывода средневекового философа о принципиальной неотличимости лишенного нравственных начал государства от банды разбойников. Следовательно, в праве мы видим нормативно закрепленные представления о справедливости. Это в полной мере относится и к журналистике. Лишенная нравственных начал и производных от них правовых основ, она уподобляется промыслу на большой дороге.

[3] Деонтология — система научных представлений о должном в поведении профессионала.

Правда, существовал и принципиально иной подход к праву, отрицающий его в принципе, — диктатура пролетариата, а именно «ничем не ограниченная, никакими законами, никакими абсолютно правилами не стесненная, непосредственно на насилие опирающаяся власть» (В.И. Ленин). Отсюда следовало, что сила есть право, а законы — «и плохие, и хорошие» — не более чем «грязная бумага», юридически оформляющая политические решения, вытекающие из требований момента. За доблесть здесь почиталось не останавливаться перед незыблемостью законов, а, исходя из их временного значения, отменять и изменять их. Отсюда — бесцеремонное обращение с правами всех и вся: граждан, народов, суверенных государств и т.д. Отсюда — предельно гибкий подход к формированию практики правоприменения. Отсюда — правовой цинизм властей и правовой нигилизм подвластных. Отсюда, наконец, классовый подход к журналистике как пресловутой партийной литературе.

Именно наши социогенетика и правовая инерция обусловили многие зигзаги и ошибки в ходе реформ постсоветского времени. Ведь в большинстве своем люди не знали, какие права у них будут завтра и не отнимут ли послезавтра права, дарованные им сегодня. Фактически они не могли планировать свою жизнь. Поэтому они не верили в закон, не знали его и знать не хотели, поскольку были уверены, что юридический произвол неистребим и, может быть, даже естественен. Так создавалась обстановка правовой нестабильности, глубинная причина которой — в отсутствии нравственных руля и ветрил.

Предпочтение права сильного силе права и по сей день составляет реальный факт политического и правового сознания как властвующих, так и подвластных в нашей стране. Однако нельзя не заметить, что схватки политических оппонентов протекают в последние годы в основном в двух, часто дополняющих друг друга, формах: битвы бумажных тигров на арене юриспруденции и тотального промывания мозгов средствами «черного», «серого» и прочих цветов PR на пространствах СМИ. И может показаться, что правовая государственность рождается в борьбе идеалистов, пытающихся подчинить жизнь общества догмату господства права, и прагматиков, искусно приспосабливающих неприемлемый для них догмат к российским реалиям.

На самом же деле к правовым идеалистам следовало бы причислить всех тех, кто полагает возможным навести порядок в стране исключительно с помощью юридических установлений.

Убежден: начинать нужно с нравственности, которая и составляет собственно основу права. Ведь в подавляющем большинстве случаев человек не преступает закон не из-за страха перед наказанием, а в силу устойчивости своих моральных императивов.

Вот, например, как характеризуется правосознание великорусского крестьянства конца XIX века в материалах Этнографического бюро князя В.Н. Тенишева: «Едва ли есть хоть одно преступление, которое бы не боялся совершить местный смирный и богобоязненный народ». Правда, не все признаваемое законом преступлением считалось, по мнению крестьян, достойным порицания и наказания. Так, например, они не усматривали ничего дурного в таких правонарушениях, как прошение милостыни, несоблюдение правил строительного устава, неосторожное обращение с огнем, оскорбление чести полиции, появление пьяным в публичном месте, нарушение тишины и порядка в суде. Некоторые правонарушения, напротив, осознавались крестьянами и как грех перед Богом. Так, нарушение благочиния в церкви считалось греховным преступлением. В полной мере преступны и отягощены греховностью убийства, тяжкие увечья, грабежи, кражи, изнасилования и незаконное сожительство. Своеобразен был взгляд на обман и мошенничество: «Не обманешь — не продашь», а также на нарушения фискальных порядков: «Казна ведь нашими деньгами не разбогатеет: и так она, матушка, богата»[4].

Тоталитарная система, разрушив традиционную для России систему нравственных ценностей, насадила так называемую классовую мораль, которая, в свою очередь, ушла в небытие вместе с другими атрибутами советского режима. В образовавшейся пустоте сформировались представления о вседозволенности, на базе которых, конечно, никакое правовое государство построить невозможно.

Нельзя не видеть, что отношения права и нравственности далеко не однородны. «Содержанием права является исключительно внешняя свобода лица, — писал князь Е.Н. Трубецкой в конце XIX века. — Содержанием нравственности является добро, или благо, причем требования добра могут касаться как сферы внутренних, так и внешних проявлений нашей свободы,

[4] **Быт великорусских крестьян-землепашцев.** Описание материалов Этнографического бюро князя В.Н.Тенишева. (На примере Владимирской губернии.) — СПб.: изд-во Европейского Дома, 1993. — С. 57.

как действий лица, так и его настроений». Он уподоблял право и нравственность двум пересекающимся окружностям, имеющим некую общую область — сферу пересечения, в которой предписания их совпадают, а также «две отдельные области, в коих их требования частью не сходятся между собою, частью даже прямо противоречат друг другу»[5].

В журналистской профессии *нормы права нередко дублируют деонтологические императивы*. Так, упоминавшаяся Декларация МФЖ обязывает журналиста считать плагиат, клевету и диффамацию недопустимыми нарушениями профессиональной этики. В то же время законодательство многих стран мира признает эти нарушения противоправными и устанавливает ответственность за их совершение.

В российском законодательстве есть еще более красноречивые примеры, когда правовые нормы даже текстуально совпадают с правилами поведения журналистов. Например, многие обязанности журналиста, перечисленные в статье 49 Закона «О СМИ» (проверять достоверность сообщаемой им информации, удовлетворять просьбу интервьюируемого об авторизации цитируемых высказываний, предупреждать о проведении аудиозаписи интервью и т.д.), являются давними традициями в работе СМИ. Но теряют ли от этого подобные предписания закона свой правовой характер? Нет. Перестают ли они быть деонтологическими нормами? Тоже нет.

Этот феномен может быть объяснен прежде всего тем, что в условиях переходного государства (*country in transition*), когда гражданское общество еще не сформировалось, а дух профессиональной общности еще не успел сплотить журналистское сообщество, механизмы саморегуляции слишком слабы, чтобы обеспечить эффективность деонтологических норм. В этой ситуации законодатель был вынужден включить нормы профессионального поведения в правовой акт, таким образом придав им обязательность. Но подобная практика регулирования таит в себе немалые опасности. Где гарантия, что законодатель не попытается навязать правила поведения, противоречащие социальной роли журналиста? Вот почему Софийская декларация ЮНЕСКО 1997 года закрепила: «Профессионально правильные методы журналистской работы являются наиболее

[5] **Энциклопедия права.** Проф. Университета св. Владимира кн. Е.Н. Трубецкого. — Изд-во студента Я. Щавинского // Chalidze Publications. — N.Y., 1982. — С. 38.

эффективной гарантией от правительственных ограничений и давления со стороны особо заинтересованных групп. Любые попытки установления норм и руководящих принципов должны исходить от самих журналистов».

Переходное состояние общества и кризис СМИ

Положение в российской журналистике начала XXI века можно охарактеризовать двояко — как кризисное и как переходное. Причем кризис является во многом результатом перехода от административной экономики к рынку, от тоталитаризма к демократии. Поскольку и рынок, и демократия неполноценные, ущербные, извращенные, далекие от мировых стандартов, постольку и производимые реформы нередко имеют результаты, прямо противоположные желаемым. Так, законодательный запрет государственного монополизма и сопряженных с ним диктата и цензуры в сфере СМИ привел к построению советско-либеральной модели взаимоотношений власти со СМИ, отличающейся от классической тем, что невмешательство государства в дела прессы трансформируется в безразличие, независимые СМИ — в инструмент политического влияния финансово-промышленных групп, а информирование — либо в целенаправленное манипулирование общественным сознанием, либо в тривиальное замусоривание информационной среды.

В *экономическом* плане мы видим смену государственно-партийной монополии сначала натуральным хозяйством редакций, а затем олигархическим капиталом. Очевидная убыточность инвестиций в индустрию СМИ с лихвой окупается обретаемым через нее политическим влиянием. В то же время вызванное дефолтом 1998 года падение рынка рекламы и покупательского спроса с одновременным ростом цен на все и вся вынуждает владельцев СМИ свертывать масштабы своей деятельности, сокращать зарплату журналистов, а многих из них просто выбрасывать на улицу. Сказывается и отсутствие закона об основах экономических отношений в сфере массовой информации, который должен был бы гарантировать, во-первых, прозрачность отношений собственности, во-вторых, невозможность монополизации и концентрации СМИ в одних, в том числе государственных, руках, в-третьих, плюрализм и независимость редакционной политики.

В плане *социальном* печатная пресса становится все менее доступной общественности из-за увеличения разрыва между

продажной ценой и уровнем доходов населения. Скукоживается центральная пресса и укрепляется региональная. Стремясь адаптироваться, некоторые центральные издания скупают акции местных СМИ. Так формируются газетные сети.

В *духовном* плане СМИ переживают кризис жанра, поскольку советская система идеологических ориентиров рухнула, а ни патриархальная, ни западническая не привились. Безнравственностью уже невозможно никого удивить. В ответах на вопросы, что такое хорошо и что такое плохо, наше общество пока далеко от солидарности. Многие владельцы СМИ, как частных, так и государственных, муниципальных, пребывают в убеждении, что журналисты — не более чем холопы, которым можно платить сколько пожелаешь, но зато заказывать любую музыку. Да и журналист порой не просто соглашается быть чужим говорящим орудием, но даже стремится к этому, локтями расталкивая коллег, лишь бы получить заветный конверт.

Все это ведет, с одной стороны, к потере общественного доверия, а с другой — к криминализации СМИ. Что касается первого следствия, то примечательны данные опросов общественного мнения в 2000–2001 годах: сообщениям СМИ доверяют только 35 процентов, не доверяют — 40. Причем в наибольшей степени доверяют общероссийским телеканалам (49 процентов), значительно опережающим по этому показателю центральную периодику (11 процентов), местное телевидение (9 процентов), общероссийские радиостанции (7 процентов) и т.д.[6]

Что же касается второго следствия, то сошлюсь на мнение профессора А. Гурова, утверждающего, что нередко за заказными публикациями стоит организованная преступность: «Прессу преступность начала лоббировать еще в семидесятые годы. Расценки тогда составляли от десяти до двадцати тысяч за нужную публикацию. Сейчас преступность вполне в состоянии организовать целенаправленную кампанию в средствах массовой информации. Одно из наших больших дел было таким образом весьма удачно развалено. Были задействованы четыре газеты, телестудия и депутатский корпус»[7].

От представлений о допустимости быть ангажированным рукой подать до оправдания заказных статей, сознательной

[6] **Общественное мнение России**. Отчет о результатах исследований Группы monitoring.ru в 2000–2001 гг. / Под ред. проф. А.В. Милехина и Н.П. Попова. — М.: Группа monitoring.ru. — 2001, март. — С. 444–445.

[7] **Лев прыгнул слишком высоко** // Мегаполис-Экспресс. 1993. — 23 июня.

дезинформации, клеветы и т.п. Но разве этому хотят научиться молодые люди, осаждающие каждое лето приемные комиссии факультетов журналистики? Нет, начитавшись книг и насмотревшись фильмов, кстати, преимущественно американских, о журналистах, героически добывающих для общества правду о всевозможных тайных угрозах его благополучию, они стремятся стать с ними в один ряд. А оказываются в положении дикторов или писцов, послушных чужой воле и вызывающих в обществе нескрываемое раздражение.

Пресса, особенно электронная, вызывает раздражение. И чем дальше, тем больше. Если раньше *антиСМИитизмом*[8] болели преимущественно депутаты от оппозиции, то сегодня эпидемия охватила широкие слои населения. Накопившееся раздражение свидетельствует о серьезной болезни, поразившей если не всю систему российских СМИ, то, во всяком случае, значительный ее фрагмент. Рискну поставить диагноз: отсутствие культуры свободной и честной журналистики на фоне экономического кризиса, юридической необустроенности и нравственной неразберихи.

Далеко от совершенства законодательное обеспечение деятельности СМИ. Потенциал действующего Закона «О СМИ» 1991 года задействован далеко не полностью: практика правоприменения разнородна, подзаконные акты противоречивы, пробелы в правовом регулировании обширны. В то же время в органах законодательной и исполнительной власти то и дело возникают идеи возрождения цензуры, лицензирования газет и журналов, еще большей монополизации в руках государства материальной базы СМИ, введения внесудебного механизма прекращения их деятельности.

Несколько слов о методологии

Поскольку предметом исследования является накапливающаяся в сфере массовой информации практика законодательного регулирования, государственного управления, судебного разрешения споров и т.д., постольку принципиальное значение имеет временной аспект, показывающий изменчивость различных видов практики. С этим связан принцип актуализации,

[8] См.: **Лукницкий С.П.** Россия и печать: век антиСМИитизма. Средства массовой информации на пути к третьей древнейшей профессии. Вопросы управления. — М.: Правовое просвещение, 1998.

предполагающий своего рода перенос «рационального зерна» из прошлого в новую историческую реальность, а также принцип инвариантности, опирающийся на общенаучный критерий повторяемости и правильности.

Однако *диахронное* исследование практики, рассматривающее ее изменчивость во времени, имеет очевидные источниковедческие ограничения, для нашей страны и для нашего предмета особенно. Ведь на протяжении почти всех советских десятилетий политико-правовая база деятельности СМИ была отчасти секретной, отчасти неписаной, а в своей открыто существовавшей части — весьма и весьма скудной.

В отличие от диахронного, *синхронное* исследование способно извлекать научное знание непосредственно из практики сегодняшнего дня. Речь идет прежде всего о богатейших возможностях конкретных социологических исследований. Получаемая с их помощью эмпирическая информация отражает реальные объекты в их непосредственной пространственно-временной ограниченности и единичности. Она позволяет не только достоверно описать состояние изучаемого процесса, но и может стать основой для его объяснения и прогнозирования. Вот почему в конце 70-х я рискнул приобщиться к модному в тот момент, но совершенно для меня неведомому искусству конкретной социологии.

Начало было положено в 1977 году, когда я решил проанализировать публикации советской прессы, посвященные проходившему в тот момент всенародному обсуждению проекта новой Конституции СССР. Методика традиционного контент-анализа позволила перевести содержательные характеристики газетных текстов в четкие и, главное, проверяемые количественные показатели, пригодные для всевозможных сравнений и вычислений. Она дала возможность увидеть, какие статьи проекта вызвали наибольшие споры, какие мнения преобладали и т.д.

Но все эти данные характеризовали лишь видимую, а точнее, показную часть обсуждения. Гораздо ближе к реальности была редакционная почта. Так родилась и реализовалась идея *рефлексивного контент-анализа*, отличающегося, прежде всего, своим предназначением: он применим тогда, когда необходимо исследовать тексты, отражающие содержание друг друга. Формализовав содержание рефлексируемых и рефлексирующих текстов, получаем возможность их сопоставить и воссоздать реальную картину репрезентации, в частности,

определенных фрагментов общественного мнения в публикациях прессы.

Такие рефлексивные отношения могут наблюдаться не только между редакционной почтой и публикуемыми письмами, но и, например, между протоколами заседаний представительных органов власти и газетными отчетами о них. Вот почему впоследствии мы вместе с моими учениками, членами студенческой научно-исследовательской лаборатории, вновь применили метод рефлексивного контент-анализа при исследовании информационной активности местных властей.

Упомяну и метод *рефлексивного анкетирования*, который представляет собой модификацию традиционного социологического опроса и может эффективно применяться тогда, когда необходимо исследовать механизм взаимодействия двух (нескольких) коллективов или управленческих структур. Он использовался нами при изучении механизма взаимодействия СМИ и органов местного самоуправления, когда чиновникам и журналистам предлагались симметричные вопросы, отражающие друг друга. Применение этого нехитрого метода позволило, во-первых, выявить степень осведомленности местных органов и редакций об их деятельности и, во-вторых, добиться максимальной достоверности эмпирической информации.

Разумеется, возможности использования в этой книге результатов проведенных социологических исследований весьма ограничены. Тем более что большинство этих исследований имели место в периоды так называемых «застоя» и «перестройки», то есть по хронологическим меркам — сравнительно недавно, но в историческом контексте — в прошлой жизни. Но вот парадокс: социологическая информация не стареет. В противном случае все конкретно-социологические исследования устаревали бы уже на следующий день после их проведения и не могли бы служить аргументами в пользу осуществления каких-либо практических действий. Однако возможность сопоставить результаты исследований, проведенных в разные годы, позволяет увидеть интересующий нас предмет в развитии и даже в какой-то степени прогнозировать его будущее.

Существуют, конечно, в сфере массовой информации такие виды практики, которые целесообразно изучать с помощью иных методов познания — формально-логического анализа, системного анализа, логического пространственного моделирования и т.д. Значительную ценность представляет метод сравнительного правоведения, позволяющий выявить общее и

особенное в законодательствах о СМИ, действующих в различных странах. Конечно, правовые формы в каждой конкретной стране зависят от особенностей политического режима и правовой системы, национальных традиций законодательной техники и т.д. Можно, однако, абстрагироваться от всех этих факторов и использовать сложившиеся в разных странах юридические нормы исключительно как правовые модели, принципиально возможные варианты законодательного регулирования отношений в сфере массовой информации. Именно в таком качестве они интересны как для национального законодателя, так и для создателя модельных законов.

Компаративистика весьма полезна для формирования и укоренения разумных правил поведения прессы по отношению к власти и наоборот. Те, кто до сих пор сохранил веру в классовый характер демократии, благодаря ей могут убедиться в том, что в «странах капитала» действительно существует свобода печати, в том числе и для коммунистической прессы. Другие, одержимые представлениями о СМИ как коллективном пропагандисте, агитаторе и организаторе государственной политики, могут — при желании — проникнуться той деликатностью, ненавязчивостью и уважительностью, на которых традиционно строятся отношения властных структур с прессой в странах устоявшейся демократии. Наконец, не в меру восторженные идеалисты, ознакомившись с опытом других стран, вынуждены будут признать, что, поистине, «в каждом доме есть свои мыши», есть свой «шкаф со скелетом». В Канаде, например, журналиста могут посадить в тюрьму (и иногда сажают!) за отказ раскрыть местной пожарной комиссии источник своей доверительной информации.

Не стоит удивляться, что существующие в западных демократиях схемы правового регулирования в сфере массовой информации довольно схожи. Причин тому несколько. Во-первых, как западноевропейская, так и североамериканская доктрины свободы печати происходят от одного мировоззренческого корня — теории естественных прав человека, воплотившейся во французскую Декларацию прав человека и гражданина и американский Билль о правах. Во-вторых, обе они прошли путь от либерального максимализма к признанию социальной ответственности. В-третьих, общность законов рыночной экономики с большей или меньшей долей государственного регулирования предопределяет сходство правовых моделей, используемых в разных странах для обеспечения добросовестной

конкуренции и плюрализма, эффективного предупреждения монополизации СМИ. В-четвертых, Международный пакт о гражданских и политических правах, другие международно-правовые соглашения, устанавливающие минимальные стандарты в области прав человека и деятельности прессы, будучи обязательными для государств-участников, либо текстуально интегрируются в национальное законодательство о СМИ, либо имплементируются другим образом, накладывая свой отпечаток на внутригосударственные правовые акты и практику их реализации.

Иными словами, общность проблем и условий диктует сходство решений, но лишь постольку, поскольку эти условия действительно одинаковы. Особенности исторического пути, государственного устройства, национальных традиций, экономической и правовой систем соответственно видоизменяют механизмы юридического регулирования деятельности прессы в каждой отдельно взятой стране. Естественно, что для федеративных государств большое значение имеет разграничение компетенции между органами власти федерации и ее субъектов, в том числе в сфере массовой информации. Например, в Германии в первую очередь именно землям принадлежит право принимать законы, регулирующие деятельность СМИ. Федеральный парламент может устанавливать лишь общий правовой статус СМИ, однако эту возможность он так никогда и не использовал. В Канаде разграничение полномочий и юрисдикции между центром и провинциями еще более сложно и проблематично с учетом продолжающегося конституционного кризиса. Унитарные государства, напротив, в значительной степени свободны от этих проблем.

На правовом положении СМИ сказываются и особенности правовых систем различных государств. Например, именно англосаксонская правовая система, признающая общее право и судебный прецедент источниками права, породила понятия абсолютной и квалифицированной привилегии, имеющие большое значение в судебных делах по искам о диффамации в прессе. Категория абсолютной привилегии используется для обозначения юридической невозможности предъявления иска о диффамации к определенным категориям лиц: к депутатам — в связи с их выступлениями в парламенте; к судьям, адвокатам, сторонам и свидетелям — в связи с их высказываниями в зале суда. Категория квалифицированной привилегии означает недопустимость предъявления иска о диффамации к СМИ и к

журналисту, правильно, точно и своевременно передавшим информацию, защищенную абсолютной привилегией.

Сравнивать свободу прессы в европейских демократиях с отечественными реалиями, конечно, довольно сложно. Хотя Россия по всем правилам географии относится не только к Азии, но и к Европе, однако демократия в нашем Отечестве столь молода, неустойчива и непоследовательна, что ставить ее в один ряд с уже устоявшимися демократиями по меньшей мере преждевременно. Теми болезнями, которыми мается ныне российская пресса, Запад давно уже переболел, найдя эффективные средства выздоровления (кстати, внимательный и заинтересованный читатель найдет рецепты этих социальных снадобий в данной книге), а сегодняшние проблемы западных СМИ для нынешних российских журналистов и политиков пока не актуальны. Впрочем, бег политического времени стремителен, хотя и не всегда заметен.

Не будем забывать, что западные специалисты, в свою очередь, внимательно изучают правовое и фактическое положение прессы в современной России. Правда, многие из них располагают лишь отрывочной информацией о российском опыте. В качестве примера приведу доклад «A report on freedom of the media in Eastern Europe & in the countries of the former Soviet Union», подготовленный группой The Trans Atlantic Dialogue On European Broadcasting под руководством такого уважаемого специалиста, как Дэвид Уэбстер. Раздел, посвященный России, буквально напичкан фактическими ошибками и, как результат, неадекватными выводами.

Сошлюсь также на фундаментальную работу Европейского института СМИ (The European Institute for Media) «Средства массовой информации в странах СНГ», подготовленную под руководством известного немецкого ученого Я. Ланге. Здесь, в частности, утверждается, что работа над проектом закона о телерадиовещании началась весной 1993 года (на самом деле — тремя годами раньше), что «поправка к ст. 140 Уголовного кодекса (принятая в 1991 г.) предусматривает суровое наказание за отказ сообщить информацию» (в действительности же Законом РСФСР от 21 марта 1991 года № 945-1 в УК РСФСР была включена новая ст. 140[1] «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов», предусматривавшая ответственность за злостное воспрепятствование в какой бы то ни было форме законной профессиональной деятельности журналистов, а равно принуждение их к распространению

либо отказу от распространения информации с целью ограничения свободы печати или других средств массовой информации) и т.д.[9]

Но дело даже не в ущербности фактологии. Причина непонимания куда глубже: *Запад еще долго будет воспринимать Россию как государство, расположенное на оборотной стороне земного диска.* Это не столько его вина, сколько беда. Принимая нежелаемое за действительное, Запад шарахается от призраков как пуганая ворона из старой русской пословицы. В то же время на практике он порой оказывается гораздо терпимее, чем можно было бы предположить, к реальным фактам ущемления свободы массовой информации в России, гораздо безразличнее к судьбам конкретных редакционных коллективов и журналистов, конкретных законодательных инициатив и социальных проектов.

О быстротечности текущего момента

Время, когда пишется эта книга, до краев наполнено событиями, но еще более — планами, проектами, ожиданиями, дурными предзнаменованиями. Пока обрисованы лишь общие контуры будущего общества. Снова и снова переосмысливается пройденный путь, ломаются стереотипы, возникают и рушатся догмы, в спорах вырабатываются пути продолжения (или переориентации, сворачивания?) реформ. Конечно, все это в большей или меньшей степени влияет на политико-правовой статус СМИ, а значит, и на книгу — в той мере, в которой она исходит из сегодняшних реалий.

Однако изначально книга и задумывалась как изложение авторской концепции перестройки взаимоотношений прессы и власти в общем контексте формирования правового государства. Именно сейчас, когда гражданское общество еще только становится на ноги, важно заложить в него представление о средствах массовой информации как особом институте демократии, общественной службе *sui generis*, свободно реализующей свои социальные функции и самостоятельно несущей ответственность перед своей аудиторией. Такой подход противостоит устоявшемуся с советских времен и быстро подхваченному

[9] **Средства массовой информации в странах СНГ.** Анализ политической, законодательной и социально-экономической структур. (Доклад подготовлен Европейским институтом средств массовой информации.) — Дюссельдорф, 1997. — С. 175–229.

новой буржуазией инструменталистскому представлению о СМИ исключительно как о средствах, которые находятся в тех или иных руках, слепо выполняя волю своих владельцев.

Было бы наивно утверждать, что излагаемые здесь идеи претендуют на абсолютную истину. Напротив, можно не сомневаться, что какие-то положения одним покажутся консервативными, другим — не в меру радикальными. Наверняка есть и то и другое, поскольку объективно присутствует в нашей сегодняшней политической и общественной жизни. Наконец, сами представления о радикализме и консерватизме меняются в зависимости от господствующей в общественном сознании точки зрения, а она в последние годы неустойчива и подвижна.

Надеюсь, что эта *книга* будет интересна как студентам, аспирантам, теоретикам в области политологии, юриспруденции и журналистики, так и творцам политической и правовой практики: партийным программистам, законодателям, судьям и адвокатам, редакторам и сотрудникам средств массовой информации — всем, кто искренне заинтересован в формировании в нашей стране культуры свободной прессы. Заинтересованный коллега-правовед найдет здесь детальный разбор основных институтов современного права массовой информации; добросовестный правоприменитель — научно-практический комментарий, призванный помочь правильно истолковать и реализовать законодательные акты о СМИ; небезразличный законодатель — критику проделанной его коллегами работы и рекомендации по совершенствованию правовых установлений. Для профессионального журналиста книга может стать и пособием по юридической технике безопасности, и учебником по защите профессиональных прав, и стимулом к наведению порядка в собственном цехе.

Хотелось бы, чтобы она оказалась полезна — как собрание аргументов и примеров — в полемике с неисправимыми, но подчас наделенными властью поборниками цензуры и тотального закрепощения прессы, поголовного лицензирования газет, журналов и журналистов, передела рынка и выстраивания «вертикали СМИ» для информационного обеспечения правительственной политики. В дни, когда пишутся эти строки, над Законом «О СМИ» уже в который раз занесен меч «коренной модернизации»: попытки урезать свободу массовой информации давно уже стали недоброй традицией российской политической жизни. Ожидать, что они в обозримом будущем прекратятся, не приходится.

Благодарности

Работа над книгой — это *тонкий процесс индивидуального присвоения знаний, добытых коллективным трудом*. Вот почему автор говорит о себе то в единственном, то во множественном числе. Оба местоимения — «я» и «мы» — здесь в равной степени оправданы. Ибо многие теоретические построения возникли в дискуссиях с моими друзьями и соавторами Юрием Батуриным и Владимиром Энтиным, с руководителями Фонда ИНДЕМ, Союза журналистов России, Фонда защиты гласности, Института гуманитарных коммуникаций, Института развития прессы, Института международного права и экономики, Московской государственной юридической академии, юридического факультета и факультета журналистики МГУ, многих других исследовательских и образовательных организаций.

Ряд содержащихся в книге идей был предварительно апробирован в работе над Модельным законом о СМИ, созданным мною в соавторстве с замечательным специалистом по информационному праву Виктором Монаховым для российских регионов. Надо сказать, что этот проект, поддержанный Институтом «Общественная экспертиза», был впоследствии использован законодательными органами Санкт-Петербурга, Нижегородской, Томской, Ульяновской областей и других субъектов Российской Федерации для выработки механизмов экономической поддержки СМИ.

Получившие отражение в книге темы обеспечения транспарентности и предотвращения монополизации СМИ, гарантирования профессиональной самостоятельности журналистов предварительно проработаны в рамках большой исследовательской программы «Формирование законодательных основ системы правового ограничения концентрации СМИ в России», реализованной Центром «Право и СМИ»[10] и Центром сравнительного права и политики СМИ Оксфордского университета при поддержке британского фонда Know How. Моим скромным вкладом в эту программу стал инициативный авторский проект Федерального закона «Об основах экономических отношений в сфере массовой информации». Однако его написание стало возможным лишь благодаря тем результатам, что были получены в ходе исследований, блестяще проведенных Анной Качкаевой и Андреем Рихтером.

[10] Ныне — Институт проблем информационного права.

Что же касается вопросов саморегуляции в сфере массовой информации, то здесь я мог опереться на труды и мудрые советы Галины Лазутиной, Дмитрия Авраамова и перманентно инакомыслящего Юрия Казакова — признанных специалистов по журналистской деонтологии.

Большое влияние на содержание книги оказали ценные советы председателя Подкомитета Государственной Думы по печатным СМИ Бориса Резника, а также членов Экспертного совета при Подкомитете: Илларии Бачило (ИГП РАН), Александра Бовина (РГГУ), Анатолия Богомолова (СЖР), Игоря Еремина (ТВЦ), Татьяны Илларионовой (РАГС), Владимира Лопатина (Генеральная прокуратура РФ), Светланы Пяткиной (Институт сравнительного правоведения) и других уважаемых правоведов и журналистов. Они помогли сформулировать ответы на многие сложные вопросы.

Содержащиеся в книге размышления о тонких органических взаимосвязях информационного права, права массовой информации и права интеллектуальной собственности стали результатом длительных дискуссий с Анатолием Венгеровым, Иваном Близнецом, Эдуардом Гавриловым, Виктором Дозорцевым, Ольгой Зименковой-Аметистовой, Виктором Копыловым, Иреком Мухамедшиным, Александром Сергеевым и другими выдающимися специалистами.

Хочу поблагодарить также заместителя председателя Верховного Суда Российской Федерации Нину Сергееву, заместителей министра Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций Владимира Григорьева и Валерия Сироженко, а также Европейский институт СМИ (Дюссельдорф, ФРГ), Институт «Общественная экспертиза», группу компаний «Мониторинг.ру» и Фонд защиты гласности за предоставленные статистические данные и фактологические материалы.

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ.
ПРАВО И ЗАКОН

Глава 1

ПРАВО МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

День Конституции напомнил мне
усопшей бабушки портрет:
портрет висит в парадной комнате,
а бабушки давно уж нет.

Право массовой информации — сравнительно молодая, а для российского правового ландшафта просто юная отрасль права и законодательства, научная и учебная дисциплина.

В рамках политической системы коммуникативная система, важнейшую часть которой составляют СМИ, сосуществует с другими системами: организационно-институциональной, регулятивной, функциональной и другими. Особый интерес представляет взаимоотношение коммуникативной и регулятивной подсистем, а конкретнее, отражение средств массовой информации как института демократии в регулятивной системе и отражение регулятивной системы в деятельности СМИ. Это предполагает, прежде всего, анализ социальных норм, регулирующих организацию и деятельность прессы.

Феномен полинормативности в регулировании сферы СМИ

Социальные нормы, входящие в регулятивную систему и непосредственно связанные с организацией и деятельностью средств массовой информации, включают политические, правовые, корпоративные нормы, а также обычаи, традиции, морально-этические императивы и т.д. Тот факт, что в обществе наряду с правом и зачастую гораздо эффективнее действуют другие нормативные системы, заставляет обратиться к анализу феномена социальной полинормативности. При этом оказы-

вается, что различные по своей природе социальные нормы взаимодействуют друг с другом не сами по себе, а как элементы разных нормативных систем. Будучи направлены на определенный социальный объект, каковым в данном случае являются средства массовой информации, разнородные нормативные системы делают его предметом своего регулятивного воздействия, выполняя роль целевых ориентиров, носителей политической воли и социальной информации. Они образуют как бы регулятивную оболочку данного объекта, предопределяя его бытие в системе норм.

Говоря о видах норм в системе нормативного регулирования организации и деятельности СМИ, назовем политические, правовые и корпоративные нормы. Источником политических норм могут считаться, например, ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, а также утвержденные им доктрины, концепции и т.д. Свое регулятивное воздействие политические нормы осуществляют путем определения стратегии и тактики, через политические мобилизации, лозунги и программы. Действенность этих норм предопределяется не столько авторитетом их источника, сколько их соответствием реальным потребностям общества.

Вторую группу норм составляют правовые нормы. Из них, собственно, складывается основа нормативной системы. В третью группу входят корпоративные нормы, т.е. правила поведения, закрепленные в актах структур гражданского общества.

Особо следует сказать о нормах со сложным генезисом и смешанным генотипом. Так, Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 года, как и Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, одобренная Президентом Российской Федерации 23 ноября 1995 года, должны быть отнесены скорее к источникам политических, чем правовых, норм в данной сфере. Ни Доктрина, ни Концепция не могут считаться нормативными правовыми актами, поскольку они не содержат правовых норм. Однако известна попытка профессора В.Н. Лопатина создать проект федерального закона об информационной безопасности, призванного придать юридически обязательный характер положениям одноименной доктрины. Очевидная трудность состоит здесь в определении предмета правового регулирования подобного закона. В то же время чисто формальное переложение

текста доктрины языком нормативного правового акта не создает нового смысла, как наличие глаголов в повелительном наклонении еще не создает закона. Если же такой закон все-таки появится на свет, то окажется лишь юридическим оформлением политической воли вне зависимости от того, насколько эта воля соответствует реальным потребностям развития общества и его правовой системы.

Среди корпоративных норм выделяются локальные нормы, содержащиеся во внутренних документах, например в редакционных уставах или собственных кодексах журналистской этики. Очевидно, что такие нормы наиболее целесообразны при регулировании общественных отношений, не подвергшихся политической, правовой или корпоративной регуляции. Нельзя, однако, переоценивать их значение, поскольку их императивность распространяется только на сотрудников данной редакции, данной телерадиокомпании и т.д. Но в отношении этого круга лиц данные нормы могут иметь очень высокий уровень обязательности, особенно если они подкреплены соответствующими условиями трудовых контрактов.

Определенную роль в нормативном регулировании деятельности СМИ играют традиции, обычаи, обыкновения, которые предлагается определять как политическую память — ретроспективную составляющую политического сознания. Следует различать политическую память гражданского общества и государственного аппарата. Так, включение в редакционные уставы многих муниципальных газет положения о назначении главного редактора тем или иным органом местного самоуправления порождено именно политической памятью аппарата. Тот факт, что подобный вопрос всегда рассматривался на организационных сессиях местных Советов, имел решающее значение для дальнейшего воспроизводства данной практики и превращения ее в политическую традицию.

Традиции, зафиксированные политической памятью аппарата, в любом случае носят контрпродуктивный характер, поскольку всегда ориентируют на бездумное воспроизведение прошлых управленческих решений, тиражируют формализм, подменяют собой социальное творчество. Особенно вредны такие традиции в сфере массовой информации, поскольку в них аккумулированы административно-командные представления о СМИ как бюрократически централизованном агитационно-пропагандистском аппарате монопольного формирования общественного мнения, монопольного информирования населения.

Подводя прагматическую теоретическую базу под практику монополизации воздействия на общественное сознание, манипулирования им, подтасовки общественного мнения, дезинформации граждан, известный в 30-е годы XX века социолог В.А. Кузьмичев писал, что информация «будет тогда правдивой, когда она вызовет у читателя реакцию, необходимую коллективу, членом которого он является»[11].

Совершенно иную природу имеют политические традиции, порожденные социальным опытом и политической памятью гражданского общества. Как правило, они имеют под собой реальную почву, предопределены насущными потребностями граждан и их коллективов. Например, для многих граждан обращение к газете за помощью в решении конкретных житейских проблем все еще представляется более естественным и эффективным, нежели обращение за судебной защитой.

Тот факт, что организация и деятельность СМИ регулируются системой разнородных социальных норм, может характеризоваться как *явление полинормативности*, поскольку между правом и другими нормативными системами возникают взаимосвязи, переплетения, конфликты. Если же в системе нормативного регулирования гармонически сочетаются все основные составляющие, то налицо гармонический нормативный плюрализм как оптимальное выражение полинормативности. В свою очередь, гармонизация норм зависит от степени адекватности отражения в них объективных потребностей общества.

Достижение *гармонического нормативного плюрализма* в качестве социального идеала помимо согласованности и объективной детерминированности норм предполагает четкое разграничение общественных отношений, составлявших предмет регулирования политических, правовых, корпоративных и иных норм. Рассматривая вопрос о соотношении политического и правового регулирования в содержательном аспекте, ученые обычно моделируют его в виде пересекающихся окружностей, наиболее значительная часть которых накладывается друг на друга, и признают, что при таком ракурсе трудно отграничить политическое от правового. К сожалению, для решения вопроса об объектах политического и правового регулирования такой подход оказывается неприменим, поскольку дает возможность увидеть лишь существующие ныне и существовавшие в

[11] **Кузьмичев В.А.** Организация общественного мнения. — М.—Л., 1929. — С. 77.

прошлом границы сфер политического и правового регулирования, но не позволяет описать должное состояние этих границ.

Разграничение объектов политического и правового регулирования в сфере массовой информации можно интерпретировать как задачу классификации. Однако в данном случае имеют место два класса объектов регулирования — политического и правового, не имеющих строго определенных границ между собой. Причем эти границы не только размыты, но еще и весьма динамичны, подвержены сильному влиянию конкретной сиюминутной ситуации, субъективного фактора в политике. Поэтому для решения задачи целесообразно использование логических построений, основанных на теории размытых множеств.

Указанные логические построения приводят к выводу, что классифицируемые объекты (общественные отношения) одновременно принадлежат и к одному подмножеству (объекты политического регулирования), и к другому подмножеству (объекты правового регулирования), однако степень их принадлежности может варьироваться в очень широких пределах. Причем из того факта, что отдельно взятое общественное отношение лишь в минимальной степени является объектом политического регулирования, вовсе не следует, что оно является объектом преимущественно правового регулирования. Напротив, практика дает немало примеров, когда общественное отношение весьма подробно регулируется как политическими, так и правовыми нормами либо, наоборот, регулируется и теми и другими лишь в самом общем виде либо косвенно.

Принимая во внимание множественность источников нормативного регулирования организации и деятельности СМИ, можно представить его в виде нормативного пространства по аналогии с правовым и социальным пространствами, широко используемыми в качестве моделей в современной науке, для которой вообще несомненна самоценность геометрических абстракций многомерного пространства[12]. В данном случае такое пространство будет многомерным, образованным осями координат, соответствующими отдельным видам регулирования в сфере массовой информации. Общественные отношения расположатся в нормативном пространстве таким образом, что их

[12] Впрочем, древние индийские философы утверждали, что логическое мышление — это только один из способов мышления, причем еще не доказано, что самый правильный.

координаты относительно каждой оси будут выражать степень их регуляции различными видами социальных норм.

Описанное выше теоретическое построение позволяет обнаружить явление полинормативности в системе нормативного регулирования организации и деятельности СМИ. Оно дает возможность заключить, в частности, что *однородные общественные отношения совсем не обязательно должны регулироваться однородными социальными нормами.* Принципиальное значение имеет вывод о том, что *всякое общественное отношение в данной сфере является объектом регулирования одновременно всех нормативных систем, хотя и в разной степени.* Нормы дополняют друг друга, уточняют характер велений, соединяют одну норму с другими и в целом обеспечивают социальное регулирование. Такая взаимодополняемость норм делает возможным следующее допущение: то, что кажется пробелом, исходя из смысла и содержания одной нормы, может не оказаться таковым, если учесть ее соотношение с другими нормами, связанными с первой по объекту регулирования. «Пробел, установленный формально-логическим методом, может оказаться как раз не пробелом, — отмечает профессор В.В. Лазарев. — И наоборот, там где с формальной стороны пробел в праве отсутствует, он может быть с точки зрения диалектической логики. Изменяющиеся общественные отношения, регулируемые правом, в установлении пробела всегда имеют первенство перед относительно стабильной формой закона»[13].

Учет фактора времени в данной модели придает ей необходимую динамичность, отражая историческую изменчивость. Если, используя этот фактор, обратиться к анализу правовых норм, то можно отметить определенные закономерности:

общее возрастание числа норм, регулирующих участие средств массовой информации в правовых отношениях;

постепенное распространение сферы правового регулирования на деятельность относительно новых компонентов системы СМИ;

постоянное — до середины 80-х годов — увеличение числа норм, не подлежащих оглашению;

тотальная подмена — до начала 90-х годов — законодательного регулирования сферы СМИ партийным и ведомственным нормотворчеством;

[13] **Лазарев В.В.** Пробелы в праве и пути их устранения. — М.: Юридическая литература, 1974. — С. 54.

сочетание преемственности в регулировании наиболее важных, основных общественных отношений с изменчивостью политики применительно к другим отношениям в сфере массовой информации;

оставление вне сферы правового регулирования целого ряда важных вопросов организации и деятельности СМИ;

расширение пробелов в правовом регулировании организации и деятельности СМИ в сочетании с избыточным правовым регулированием отдельных групп отношений, вообще не нуждающихся в этом.

Правовое регулирование в сфере массовой информации прежде всего должно быть направлено на обеспечение, с одной стороны, благоприятных условий для функционирования СМИ как института демократии, а с другой — охраны интересов личности, общества и государства, прав юридических и физических лиц. Право должно коснуться всех общественных отношений в данной сфере, но не обязательно в смысле их непосредственного регулирования, а в смысле, как минимум, их ориентирования на такие социальные ценности, как свобода выражения мнений, политическое и идеологическое разнообразие, честь и достоинство личности, свобода критики, право на доступ к информации и т.д. В этом плане особую роль играют нормы-принципы, которые содержатся в Конституции РФ и Законе «О СМИ».

Не менее важно правовое регулирование общественных отношений, субъекты которых имеют противоположные интересы в сфере массовой информации. Наглядным примером может служить вопрос о праве на доступ к информации: чиновник, естественно, заинтересован в сокрытии компрометирующих его сведений, а журналист, напротив, в их получении и распространении как способе защиты общественных интересов. Средством разрешения конфликта в данном случае могут быть только правовое установление и деятельность по его реализации. При этом большое значение имеют именно процедурные нормы, содержащие организационно-юридические гарантии реализации прав, предоставленных нормами материального права.

Отсюда, однако, не следует, что детальная правовая регламентация всех общественных отношений в сфере массовой информации является объективным социальным благом. Напротив, *чрезмерная зарегулированность общественных отношений не менее вредоносна, чем существование пробелов в*

праве. В советский период, когда практика нормотворчества во многом инспирировалась потребностями администрирования и бюрократического формализма, в роли права выступали преимущественно ведомственные акты, сводившиеся к формуле «запрещено все, что не разрешено». Переход к законодательному регулированию по принципу «разрешено все, что не запрещено законом» позволяет в сфере массовой информации не только расширить гарантии демократического развития общества, но также создать в системе нормативного регулирования организации и деятельности СМИ определенную зону «не-права», где должны в полной мере проявить себя прежде всего профессиональные правила поведения и другие корпоративные нормы.

Право массовой информации как отрасль права и законодательства

Обратимся теперь к вопросу о структуре права массовой информации и его месте в общей системе российского права. По образному выражению В.Н. Монахова, в данном случае речь идет «о каком-то Кентавре, двуликом Янусе, юридическом журнализме или журналистском правоведении. В общем — о праве СМИ»[14].

На сегодняшний день сложилась достаточная совокупность правовых норм, непосредственно связанных с организацией и деятельностью средств массовой информации. Ее основу составляет принцип свободы массовой информации (ст. 29 Конституции РФ), который играет роль структурообразующего элемента, интегрирующего различные правовые нормы в единую систему взаимосвязанных, взаимодополняемых норм, регулирующих относительно обособленную совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности СМИ как института демократии. Номинально определить данную систему в категориях теории права можно как *комплексную правовую отрасль, опирающуюся на одноименную отрасль законодательства*.

Каковы аргументы в обоснование такой позиции? Прежде всего обратим внимание на то, что нормы, непосредственно

[14] **Монахов В.** Право СМИ в России: грани становления // Среда. — М., 1996. — № 1. — С. 73.

связанные с организацией и деятельностью СМИ, существуют не только в различных нормативных правовых актах, но и в разных отраслях права. Объединенные общностью предмета регулирования — общественных отношений, непосредственно связанных с организацией и деятельностью СМИ, эти нормы образуют вторичную юридическую целостность в системе права, не нарушая при этом архитектонику основных отраслей и не выходя из их структуры. Такие образования являются комплексными в том смысле, что входящие в них нормы не связаны единым методом и механизмом регулирования, а лишь предметом правового воздействия. К числу таких комплексных образований относятся финансовое право, экологическое право, космическое право, информационное право и др., иногда называемые сверхотраслями права. Сам факт существования вторичных, комплексных юридических целостностей, объединяющих нормы различных отраслей как права, так и законодательства, легко доказывается с помощью пространственно-правовых логических абстракций, опирающихся на известные факты принадлежности отдельных норм одновременно к нескольким отраслям права и размытость границ отраслевых предметов регулирования.

Необходимо подчеркнуть, что существующие ныне пробелы в правовом регулировании организации и деятельности СМИ нередко восполняются с помощью норм, принадлежность которых к классическим отраслям права может оказаться невыраженной. Так, норма о праве журналиста на запрос информации (ст. 39 Закона «О СМИ») не может быть однозначно отнесена ни к одной из классических отраслей права. Именно из таких норм в первую очередь и складывается собственное «тело» права массовой информации как комплексной отрасли права. Одновременно из законодательных актов, регулирующих организацию и деятельность СМИ, складывается право массовой информации как отрасль законодательства.

Структура этого комплексного образования может быть смоделирована в виде *системы концентрических окружностей*. Центральное место занимают нормы Закона «О СМИ», базирующиеся на соответствующих конституционных положениях. Вокруг них группируются другие нормы, касающиеся деятельности СМИ и не принадлежащие однозначно к иным отраслям права. Периферическая окружность объемлет нормы других отраслей права, непосредственно связанные с регулированием организации и деятельности средств массовой информации.

В рамках этой системы могут складываться «цепочки» норм, отражающие движение процесса реализации правовых установлений от общих конституционно-правовых принципов к конкретным отраслевым (в том числе и конституционно-правовым) отношениям. Эти цепочки могут быть «прямыми» и «ветвящимися». Пример «прямой цепочки» — иерархическая взаимосвязанность следующих норм: свобода массовой информации (ст. 29 Конституции РФ) — право журналиста искать, запрашивать, получать и распространять информацию (ст. 47 Закона «О СМИ») — обязанность соответствующих государственных органов и должностных лиц предоставлять экологическую информацию (Федеральный закон «Об охране окружающей природной среды») — уголовная ответственность за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237 УК РФ). В этой «прямой цепочке» заложены основы и для «ветвления»: так, в третьем звене речь может идти не об экологической информации, а, например, о сведениях, составляющих коммерческую тайну. Соответствующим образом изменятся тогда и все последующие звенья цепочки.

Обратим внимание на то, что в данной цепочке реализуются конституционно-правовые (первое звено), административно-правовые (третье звено) и уголовно-правовые (четвертое звено) отношения. Во втором звене мы имеем дело с особым видом правоотношений — массово-информационными правоотношениями. Их специфика состоит прежде всего в том, что в них информация предстает самостоятельным объектом правоотношений, а значит, нуждается в специальном механизме правового регулирования.

Наиболее тесно право массовой информации связано с *информационным правом*, что предопределено общностью предмета правового регулирования. Правда, информационное право также весьма молодая отрасль права и юридической науки. Более того, представления ученых-правоведов о его основных характеристиках столь различны, что очевидно: речь идет не о естественном расхождении во взглядах на один и тот же предмет, а о разных предметах, единственная схожесть которых заключена в применении по отношению к ним общего названия — «информационное право».

Разумеется, подобная ситуация вполне естественна в условиях первоначального накопления научного знания. Но реальные потребности формирования правовой основы информа-

ционного общества диктуют необходимость скорейшего прохождения этой фазы. Принципиально важно синхронизировать прогресс информационных и коммуникационных технологий с развитием правовых и этических регуляторов, применимых к отношениям в информационной среде. При этом нужно учитывать темпы разрастания глобального информационного общества. Сила и скорость ударной волны от информационного взрыва растут с каждым днем. Если сравнить темпы распространения телекоммуникационных сетей с темпами развития сети приема традиционных аудиовизуальных СМИ, то получается картина процесса поистине взрывного характера. Так, в США радиовещание смогло расширить число своих пользователей до 50 млн. человек за 38 лет, телевидение — за 13 лет, Интернет — за 4 года[15].

В рассуждениях об информационном праве как об отрасли права принципиально важным представляется вопрос: можно ли использовать традиционные представления о классификации отраслей права, чтобы выделить данную отрасль? Известно, что всякая отрасль права должна иметь свой предмет и свой метод регулирования. Предмет регулирования в общей теории права понимается как качественно однородная, обособленная группа общественных отношений, регулируемых правовыми нормами. Конечно, такой подход нельзя признать исчерпывающим, поскольку качественная однородность является категорией относительной. Но можно утверждать, что в рамках информационного права мы имеем качественно однородную, обособленную группу общественных отношений. Эти общественные отношения, часто именуемые *информационными отношениями*, связаны со сбором информации, ее обработкой, распространением, передачей и многими другими видами операций с информацией. Причем эти операции в большинстве случаев порождают юридические последствия. Они не безразличны к праву. И право не безразлично к ним.

Именно специфичность информационных отношений как предмета правового регулирования позволила профессору А.Б. Венгерову одним из первых выделить информационное

[15] **Юшкявичюс Г.З.** Этические, правовые и социальные аспекты развития новых информационных и коммуникационных технологий. Выступление на Всероссийском электротехническом конгрессе «На рубеже веков: итоги и перспективы». Москва, 28 июня — 3 июля 1999 г.

право как самостоятельную отрасль права[16]. Позднее эта позиция получила отражение в трудах И.Л. Бачило, Ю.М. Батурина, В.А. Копылова, В.Н. Лопатина, М.М. Рассолова и др.[17]

Но если в вопросе о предмете информационного права как отрасли права мы имеем достаточную ясность и определенность, то в вопросе о методе правового регулирования в этой области подобной ясности нет. В чем состоит тот специфический метод правового регулирования, который присущ только данной отрасли права? Разумеется, в информационном праве есть методы правового регулирования, присутствующие и в других отраслях права. И это не удивительно, поскольку информационно-правовые нормы сегодня можно встретить во многих актах, являющихся источниками различных отраслей права: гражданского, административного и т.д.

Информационное право может в недалеком будущем обрести свой собственный, *специфический метод правового регулирования*. Он неминуемо должен появиться как следствие функционирования права в телекоммуникационных сетях, использования новых информационных и коммуникационных технологий. Традиционные методы правового регулирования, которые позволяют вычленять традиционные отрасли права, как-то: конституционное, административное, гражданское, уголовно-процессуальное право и т.д., в киберпространстве должны будут измениться.

Если учесть, что телекоммуникационные сети типа Интернет — это не просто новое средство коммуникации, а новая сфера обитания человеческой цивилизации, новая сфера человеческой активности и новая сфера применения права, то можно понять, что информационное право будет иметь свой особый метод правового регулирования, который в первую очередь будет

---

[16] См.: **Венгеров А.Б.** Право и информация в условиях автоматизации управления. — М., 1978; **Венгеров А.Б., Барабашева Н.С.** Нормативная система и эффективность общественного производства. — М., 1985; **Венгеров А.Б.** Теория государства и права. — М., 1999. — С. 381.

[17] См.: **Бачило И.Л.** Правовое регулирование процессов информатизации // Государство и право. — 1994. — № 12; **Батурин Ю.М.** Проблемы компьютерного права. — М., 1991; **Копылов В.А.** Информационное право. — М.: Юристъ, 2001; **Лопатин В.Н.** Информационная безопасность России: человек, общество, государство. — СПб.: Фонд «Университет», 2000; **Рассолов М.М.** Информационное право. — М.: Юристъ, 1999; **Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.** Информационное право: Учебник / Под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. — СПб., 2001.

осуществляться в телекоммуникационных сетях, в киберпространстве. Иными словами, человек будет не просто пользоваться телекоммуникационными сетями, он будет вступать в правовые отношения, испытывать на себе правовое регулирование внутри телекоммуникационных сетей. Вот почему информационное право в конечном счете возникнет именно как совокупность правовых норм, реализуемых в киберпространстве. Здесь неминуемо появятся такие подотрасли права, как информационное уголовное право, информационное уголовно-процессуальное, информационное гражданское и т.д. Проникая в киберпространство, традиционные отрасли права (уголовное, гражданское, административное и пр.) непременно должны видоизменяться, адаптироваться к необычным условиям правоприменения.

Рискну спрогнозировать, что уже совсем скоро появятся государственные и межгосударственные органы, работающие непосредственно в киберпространстве. Это могут быть специализированные службы, осуществляющие мониторинг правопорядка коммуникационной среды и следящие за экологией информации, суды, в первую очередь третейские, принимающие по сети иски, заслушивающие стороны и выносящие решения. В киберпространстве можно наладить и исполнение судебных решений, во всяком случае тех, которые связаны с арестом банковского счета, наложением штрафа, закрытием доступа, возмещением ущерба и т.д. Важно только не допустить, чтобы ссылки на защиту правопорядка использовались для оправдания цензуры.

Но для того, чтобы государство нашло себя в киберпространстве, оно должно определить границы своего суверенитета и юрисдикции. Трансграничный Интернет не признает государственных границ. Государственный суверенитет не знает понятия киберпространства и не ощущает своих границ в этом, по выражению Уильяма Гибсона, «пространстве, которого нет». В этом смысле государство и Интернет существуют как бы в параллельных мирах.

Различия между географическим пространством и киберпространством принципиальны. В географическом пространстве коммуникацию осуществляют территориально определенные субъекты. Практически все законодательство, а в конечном счете — органы правопорядка, имеют дело с материальными, осязаемыми предметами, находящимися на территории соответствующего государства. Однако в любой цифровой сети

мы можем легко переключаться с материальной на нематериальную форму информации и перемещать ее в географическом пространстве, управляя ею с терминалов компьютеров. В киберпространстве процесс коммуникации протекает в условиях разрастания плотных, взаимосвязанных и далеко удаленных друг от друга сетей, в которых неминуемо возрастает число конфликтов как частноправового, так и публично-правового характера.

Особенности *киберпространства как сферы действия права* предопределяют необходимость скорейшей разработки и принятия международной конвенции, которая, во-первых, установила бы зоны национальной юрисдикции в Интернете по аналогии, например, с деятельностью в Арктике. Во-вторых, такая конвенция должна была бы установить общие правила дозволения, обязывания и запрета в отношении деятельности в трансграничных компьютерных сетях. Опыт формирования международного космического права был бы весьма полезен в качестве образца при создании актов международного права, призванных регулировать деятельность в киберпространстве.

Информационное право включает в себя право массовой информации как *подотрасль*. Одновременно право массовой информации является самостоятельной *комплексной отраслью права*. Правда, это мнение разделяют не все правоведы. Так, профессор И.Л. Бачило считает, что далеко не все, относящееся к праву массовой информации, может быть включено в общую структуру информационного права. «То, что регулируется Законом «О СМИ», — отмечает она, — это совершенно другая сфера отношений. Информационного права касаются только предметы информационного характера, которые включаются в систему информационных ресурсов и находятся в системе СМИ, в том числе и в системе Интернет»[18]. Подобный подход представляется логическим продолжением ограничительного толкования предмета правового регулирования информационного права, когда он практически сводится к предмету Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации».

[18] **Актуальные проблемы информационного права.** Труды по интеллектуальной собственности. — Т. 2. — 2000. — С. 29.

Глава 2

ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ

Из лет, надеждами богатых,
навстречу ветру и волне
мы выплываем на фрегатах,
а доплываем — на бревне.

Право массовой информации относится к тем редким отраслям российского законодательства, чья дата рождения может быть названа абсолютно точно. До *12 июня 1990 года* в нашей стране не существовало не только такой отрасли, но и вообще какого-либо правового акта, который регулировал бы общественные отношения, непосредственно связанные с организацией и деятельностью СМИ. Конечно, в различных правовых актах (Конституции СССР и РСФСР, УК РСФСР, ГК РСФСР, законах о выборах и т.д.) были нормы, касающиеся отдельных вопросов функционирования периодической печати, радио и телевидения, однако никакой связи между ними не было, и в целом они не образовывали единого механизма правового регулирования.

Отсутствие правового регулирования компенсировалось партийными нормами. Именно нормативные документы КПСС определяли порядок создания газет и журналов, назначения главных редакторов и т.д. Даже так называемая гласность появилась вне какой-либо связи с правом, а исключительно по воле тогдашних руководителей партии-государства была дарована обществу подобно октроированной конституции[19]. Более того,

[19] Октроированная — пожалованная властью монарха конституция. В качестве примера можно привести Хартию 1814 г., которую Людовик XVIII «добровольно и в силу свободного осуществления нашей королевской власти» предоставил французскому народу. Октроированными считаются также конституции, дарованные метрополиями своим колониям.

сама гласность являлась не правом, а привилегией. Причем привилегия эта была, как правило, персонифицирована, поскольку то, что позволялось, например, «Московским новостям», было абсолютно запрещено, скажем, для «Московской правды». Привилегия предоставлялась обычно в пределах определенного периода времени, кампании, темы или даже конкретного материала. И тот факт, что тому или иному автору было дозволено свободно изложить отклоняющуюся позицию в одной статье, сам по себе еще не создавал прецедента ни для данного автора, ни для других журналистов.

Для трансформации *гласности* как привилегии в свободу массовой информации требовалось, как минимум, перейти в этой сфере от политического декларирования к правовому регулированию. Однако такой переход был возможен лишь в условиях критического ослабления тоталитарного режима и таил опасность — полностью оправдавшуюся на практике — радикального ускорения его полного краха. Вот почему в течение многих десятилетий советское руководство решительно отвергало идею законодательного регулирования организации и деятельности средств массовой информации, ясно понимая органическую несовместимость своего режима с любой формой политической свободы. Единственный вариант, который в принципе мог рассматриваться, представлял собой законодательное оформление сложившегося статус-кво.

Как известно, законодательство о средствах массовой информации традиционно развивалось в Российской империи прежде всего как цензурное право. В досоветский период место Закона «О печати» занимали Устав о цензуре (1804, 1826 и 1828 гг.), Временные правила по цензуре (1862, 1865 и 1882 гг.), Временные правила о повременных изданиях (1905 г.), Временное положение о военной цензуре (1914 г.) и т.д.[20] Закон о печати никогда не был принят, хотя проекты подобного акта появлялись неоднократно. Наибольшую известность получил проект, внесенный в Государственную думу первого созыва партией кадетов 4 июля 1906 г. О характере этого документа можно судить по нормам, содержавшимся в статье 1: «Печать свободна. Цензура отменяется безусловно и навсегда. Свобода печати подлежит только тем ограничениям, которые установлены

[20] См.: **Батурин Ю.М.** Политический осциллятор: «Новый Карфаген» против гласности (из российской истории) // Политические институты и обновление общества. — М.: Наука, 1989. — С. 168–184.

настоящим законом»[21]. Разумеется, этот демократический документ так и остался проектом, хотя его основные идеи были восприняты первым (и последним) советским Законом «О печати» от 12 июня 1990 года.

От Декрета «О печати» до Закона «О печати»

Большевики тоже начали с запретов. Декрет СНК РСФСР «О печати» от 27 октября (9 ноября) 1917 года, носивший характер откровенной политической репрессии (на основании этого акта до конца года были закрыты 92 газеты), содержал, правда, заманчивое обещание: «Когда новый порядок упрочится, всякие административные воздействия на печать будут прекращены; для нее будет установлена полная свобода в пределах ответственности перед судом согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону»[22]. Трудно сказать, чего в этом тезисе было больше — революционного романтизма, пропагандистской демагогии или путаницы в представлениях о последующих шагах советской власти[23].

Обещанный Декретом нормативный акт так и не смог появиться до 1990 года, что позволяло острословам непосредственно из текста Декрета выводить тезис о «непрочности нового режима». Закон как бы растворился в разрозненных правовых нормах, партийных и партийно-правительственных постановлениях, ведомственных правилах и инструкциях, которые, как правило, были далеки от того, чтобы считаться «самыми широкими и прогрессивными». Что же касается Декрета, то формально он был отменен в 1929 году, хотя фактически утратил силу значительно раньше.

Известно несколько попыток создания советского Закона «О печати». Все они нацеливались исключительно на законодательное оформление роли прессы как средства массовой информации и пропаганды (СМИП), а следовательно, были обречены. Социальная природа пропаганды такова, что она не только не нуждается, но и не поддается правовому регулированию — даже в тоталитарном государстве.

[21] См.: **Русский конституционализм: от самодержавия к конституционно-парламентской монархии:** Сб. документов. — М.: Гардарики, 2001. — С. 302–308.

[22] **СУ РСФСР.** — 1917. — № 1. — Ст. 7.

[23] В этой связи сошлюсь на известный ленинский тезис о декретах как форме пропаганды.

Первые попытки

В середине 60-х годов велась подготовка довольно демократичного по тем временам проекта Закона «О печати». Осенью 1968 года в ходе его обсуждения на заседании Политбюро ЦК КПСС решающей стала реплика главного тогдашнего идеолога М.А. Суслова: «Известно, что между отменой цензуры в Чехословакии и вводом советских танков прошло всего несколько месяцев. Я хочу знать, кто будет вводить танки к нам?». Так паника, охватившая партийно-государственный истеблишмент при виде чехословацкого «социализма с человеческим лицом», поставила крест на первом известном нам проекте советского Закона «О печати».

Весной 1976 года был подготовлен новый проект, не в последнюю очередь вызванный к жизни вступлением в силу 23 марта 1976 года Международного пакта о гражданских и политических правах, гарантировавшего каждому человеку «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору» (ст. 19).

Что же представлял собой этот проект времен развитого застоя? Он открывался довольно пространной, состоящей из шести абзацев преамбулой. О характере идеологии и лексики можно судить хотя бы по тому, что прилагательное «коммунистический» встречалось здесь пять раз, а «советский» — восемь. Вместе со статьей 1, определявшей основные задачи печати (здесь те же слова использованы по шесть раз) преамбула может служить ярким образцом помпезного закрепления холопского положения СМИП в советской системе.

Тоталитарная идеология легко прослеживается в таких, например, формулировках: «Советская печать под руководством Коммунистической партии Советского Союза активно участвует в решении важных проблем жизни народа, преобразовании социалистических общественных отношений в коммунистические, в воспитании нового человека. Верность коммунистическим идеалам, партийность, боевой революционный дух, массовость и правдивость, тесная связь с миллионами трудящихся — отличительные черты советской печати, проявление ее подлинного демократизма».

В такой стилистике был выдержан весь проект. Впрочем, это естественно, если учесть, что его разработчики в качестве

основы использовали чехословацкий (1966 г.) и румынский (1974 г.) законы о прессе — типичные примеры идеологизированного нормотворчества времен А. Новотного и Н. Чаушеску. Сравнительный анализ указанных актов позволяет обнаружить не только смысловые, но даже текстуальные совпадения.

Именно идея юридического закрепления практически существовавшего в те годы положения в сфере СМИП лежала в основе проекта. Пресса обязывалась организовывать трудящихся на решение задач коммунистического строительства, формировать коммунистическое отношение к труду, пропагандировать марксистско-ленинские идеи, достижения советского общества и т.д. Право на издание печатной продукции предоставлялось только партийным, государственным и общественным организациям, а свобода печати сводилась исключительно к возможности для граждан «свободно выражать свои мнения и получать интересующую их информацию по всем вопросам государственной, общественной и культурной жизни, поскольку это не противоречит...» (ст. 3).

Что же касается пределов свободы печати, то они определялись весьма туманно. Не допускалось использование печати: «в ущерб интересам государственной безопасности СССР и установленному общественному порядку; в целях пропаганды войны, расовой и национальной исключительности или ненависти; для распространения ложных, не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство граждан, должностных лиц и организаций; для публикации материалов, несовместимых с требованиями общественной нравственности; в ущерб иным охраняемым законом интересам государства, общества и граждан» (ст. 4). Подобная расплывчатость формулировок позволяла по сути дела любое критическое выступление квалифицировать как противоправное злоупотребление свободой печати.

Большим «достижением» юридической казуистики стало соединение в одном тексте взаимоисключающих норм: «Цензура печати не допускается» (ст. 7) и «Государственный контроль за выполнением органами печати требований законодательства о печати осуществляется Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли. Государственный контроль за охраной тайн в печати в целях предотвращения разглашения сведений, составляющих государственную, военную и служебную тайну, осуществляется специально уполномоченными на то органами в

порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР» (ст. 8). Это создавало базу как для возложения цензорских функций на Госкомиздат, так и для мультиплицирования, размножения Главлита.

Предусматривалось в проекте и право на информацию. При этом, правда, использовалась наиболее беззубая формула. Органы печати наделялись лишь правом получать, но никак не требовать информацию от государственных и общественных организаций. Буквально это означало следующее: если организация желает передать редакции какие-либо сведения, то последняя может их получить. Причем только такие сведения, которые соответствуют профилю ее издательской деятельности. Иными словами, например, «Литературная газета» должна была бы получать информацию только от писательских организаций и исключительно по их желанию. Более того, в предоставлении информации могло быть отказано в «случаях, если опубликование запрашиваемых данных может нанести ущерб интересам государства, общества либо охраняемым законом интересам граждан» (ст. 15).

Примечательно, что в проекте ничего не говорилось о правах и обязанностях журналиста. Лишь указывалось, что «никто не должен препятствовать законной деятельности корреспондента органа печати, преследовать его за такую деятельность, оказывать на него давление в целях искажения информации». Но что следовало понимать под «законной деятельностью», проект не разъяснял.

Проект содержал и действительно демократические положения. Так, в нем предусматривалась возможность судебного обжалования решений об отказе в регистрации органа печати (ст. 11), запрещении распространения издания и об изъятии печатной продукции (ст. 24).

Конечно, данный проект был бесконечно далек от обещанного «самого широкого и прогрессивного» закона. Его предназначение сводилось к тому, чтобы засвидетельствовать соблюдение Советским Союзом принятых на себя международных обязательств. Он был рассчитан лишь на пропагандистский эффект, но никак не на правоприменение. Вот почему в нем превалировала общеполитическая демагогия, а механизм реализации отсутствовал.

Однако проект так и не стал законом. Видимо, причина в том, что советское руководство было готово идти по пути имплементации международных пактов о правах человека

лишь в очень узких пределах. В вопросе о средствах массовой информации оно не желало идти ни на какие уступки, усматривая опасность даже в самых безобидных законодательных предложениях.

Официальный проект

В самом начале перестройки закон о печати неожиданно попал в план законопроектных работ на XII пятилетку. Не в последнюю очередь это было связано с теми обязательствами, которые принял на себя СССР, подписав Итоговый документ Венской встречи государств — участников СБСЕ (ныне — ОБСЕ): «Разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям при уважении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода».

То, что закон о печати попал в план законопроектных работ, было естественным проявлением горбачевской попытки модернизации социализма. Усиленно пропагандируя идеи демократизации, гласности и повышения роли человеческого фактора, архитекторы перестройки демонстративно ослабляли тотальный контроль над СМИ в надежде на то, что прыткие журналисты покажут глупость и злоупотребления старой гвардии и тем самым, с одной стороны, расчистят дорогу новому поколению партийных функционеров, а с другой — удовлетворят свои творческие амбиции в условиях, приближенных к свободе выражения мнений. Практика быстро показала всю иллюзорность этих планов.

Ошибка коренилась, помимо прочего, в недооценке того факта, что за семь советских десятилетий СМИ адаптировались к роли хотя и ведомого партноменклатурой, но *важного института политической системы*, не только уверенного в собственной непогрешимости, но и убедившего в этом население. Поэтому, когда СМИ, не удовлетворенные дозволенными границами гласности, довольно скоро перешли от «социалистического плюрализма мнений» к реальной свободе слова, общественное сознание послушно последовало за журналистами.

Отказавшись под влиянием иллюзий социализма с человеческим лицом от некоторой части власти над прессой, партия-государство с каждым днем все больше и больше лишалась возможности манипулировать сознанием людей, тем самым под-

вергая смертельной опасности свой режим. Тот самый режим, который в постановлении Конституционного Суда РФ по так называемому «делу КПСС» охарактеризован как «режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в Политбюро ЦК КПСС во главе с Генеральным секретарем ЦК КПСС»[24].

Разумеется, *партия-государство* стремилась не к ослаблению своей роли, а скорее к большей легитимности и цивилизованности форм ее реализации. Вот почему даже после принятия Закона «О печати» и исключения из Конституции СССР пресловутой статьи 6 о «руководящей и направляющей силе»[25] КПСС продолжала вмешиваться в деятельность даже организационно не связанных с ней СМИ. Как констатировал Конституционный Суд РФ в упомянутом постановлении, и после изменения статьи 6 Конституции СССР «КПСС стремилась и далее контролировать средства массовой информации. В 1990 году партийное руководство поручает Гостелерадио СССР создать регулярную телевизионную программу, посвященную проблемам КПСС, ее роли и месту в современном обществе; идеологический отдел высказывает замечания Госкино по фильму, в котором показаны кадры Нюрнбергского процесса. В 1991 году отделы ЦК КПСС признали необходимым, чтобы МИД СССР обратил внимание западных держав на неприемлемую деятельность радиостанций «Голос Америки», Би-Би-Си, «Свобода»[26].

---

[24] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР. 30 ноября 1992 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 1993. — № 4–5. — С. 54.

[25] Кстати, конституционная формула о руководящей и направляющей силе по странной случайности почти текстуально совпадает с § 3 Закона германского рейха «Об обеспечении единства партии и государства» от 1 декабря 1934 года, где НСДАП названа «руководящей и ведущей силой национал-социалистского государства» // Нюрнбергский процесс. Сборник материалов. В 8-ми т. — Т. 2. — М.: Юридическая литература, 1988. — С. 209.

[26] **Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.** — 1993. — № 4–5. — С. 55–56.

Первоначальная версия будущего официального проекта Закона «О печати» сформировалась на рубеже 1986–1987 годов. Традиционно анонимный, он был рожден в недрах аппарата ЦК КПСС и оказался на две трети почти текстуально совпадающим с проектом 1976 года. Зачастую совпадала даже нумерация статей. И хотя прилагательное «коммунистический» теперь встречалось лишь четыре раза на протяжении всего текста, однако концепция документа в значительной степени сохранилась: руководство КПСС (ст. 1), учреждение органов печати исключительно государственными и общественными организациями (ст. 6), контроль Главлита (ст. 5), крайне ограниченное и ничем не гарантированное право на информацию (ст. 13).

Тоталитарная сущность концепции законопроекта наиболее ярко проявилась в закреплении основных задач прессы: «мобилизация трудящихся на решение задач всестороннего совершенствования социалистического общества», «умелая и доходчивая пропаганда марксистско-ленинских идей, формирование в массах коммунистического мировоззрения», «разъяснение задач и целей советского общества, миролюбивой внешней политики СССР, показ достижений советского государства и стран социалистического содружества» и пр. (ст. 2).

По некоторым позициям проект 1987 года оказался даже более консервативным, чем проект 1976 года. В частности, решение об отказе в регистрации нового средства массовой информации теперь предлагалось обжаловать не в суд, а в союзное или республиканское правительство (ст. 11). Выпал и судебный порядок обжалования решений о запрещении распространения издания (ст. 33). Исчезла и декларация о недопустимости цензуры.

Хотя проект 1987 года впервые озаботился правовым статусом журналистов, однако рассматривал их не иначе как бойцов идеологического фронта. За работниками прессы признавалось право получать необходимую информацию «с соблюдением установленного законодательством порядка» и производить записи, за исключением случаев, когда это запрещено «по соображениям охраны государственной, военной или служебной тайны, прав и законных интересов граждан». В то же время на журналистов возлагались обязанности: «верно служить интересам общества», «активно участвовать в осуществлении задач, поставленных перед советскими средствами массовой информации», «осуществлять свою деятельность на основе

строгого соблюдения требований советских законов, правил социалистического общежития и профессиональной этики», «постоянно совершенствовать свое профессиональное мастерство», «нести ответственность за достоверность публикуемой информации» (ст. 22–26).

Понятно, что построенный таким образом проект не мог рассчитывать на поддержку растревоженного процессами демократизации общества, а тем более журналистского сообщества. Официальные заключения редакций на представленный им без права опубликования «рабочий материал» оказались крайне негативными. Отмечалось, в частности, что проект «не отражает уже реально существующих изменений в работе средств массовой информации» («Известия»), «слабо вяжется с задачами поддержки и развития гласности» (агентство печати «Новости»), содержит «много норм, закрепляющих прописные истины» («Комсомольская правда»), «не соответствует по духу требованиям времени» (Красноярская краевая организация Союза журналистов СССР) и т.д.

Все попытки усовершенствовать проект давали лишь обратный результат, поскольку во внимание принимались не концептуальные, а исключительно постатейные замечания. Так, во многих отзывах отмечалась неопределенность формулировки: «Государственные и общественные организации обязаны своевременно предоставлять по запросу органов печати и других средств массовой информации интересующие их сведения». В этой связи предлагалось указать конкретные сроки предоставления информации. В результате учета замечаний термин «своевременно» был изъят, а норма стала еще менее определенной: «Государственные и общественные организации предоставляют по запросу органов печати и других средств массовой информации интересующие их сведения, кроме сведений, содержащих государственную, военную или иную охраняемую законом тайну».

Конечно, при таком подходе проект был обречен на то, чтобы практически не меняться к лучшему, а значит, после каждого нового обсуждения (на Идеологической комиссии, в Политбюро ЦК КПСС) вновь возвращаться на доработку. В результате сложилась парадоксальная ситуация: в течение многих месяцев общественность регулярно информировалась о том, что работа над проектом Закона «О печати» завершается или уже завершена, но текст его так и не публиковался для — также неоднократно обещанного — обсуждения общественностью.

Альтернативный проект

Впрочем, начиная с середины июля 1988 года альтернативу официальному проекту составил инициативный авторский проект, разработанный тремя правоведами на свой страх и риск[27] (впоследствии появилось немало мифов об истории его создания, включая даже его рождение в «недрах яковлевского подотдела ЦК КПСС»[28] и под пером помощника Генерального секретаря ЦК КПСС Г.Х. Шахназарова).

В своей статье «О свободе слова — сладкой и горькой» профессор Г.Х. Шахназаров так представляет историю создания Закона СССР о печати: «Поскольку я был помощником генсека и одновременно в качестве народного депутата избран председателем подкомитета конституционного законодательства, мне и было поручено заниматься этим делом. Первоначально считалось само собой разумеющимся, что за основу будет взят проект, который загодя готовился в Агитпропе. Получился он вполне «кондовым», ни в малейшей мере не отвечал духу времени (к примеру, всей печати, в том числе церковной, предписывалось пропагандировать идеи коммунизма) и не имел никаких шансов быть принятым. Доказать его непригодность не составляло труда, долго убеждать генсека не пришлось... Знал ли я о проекте Батурина, Энтина, Федотова? Разумеется, ведь первые два автора были сотрудниками сектора политической теории в Институте государства и права РАН, которым я руководил на общественных началах (Батурин вскоре пришел на работу в мою группу в аппарате Президента СССР). Но это был лишь один из имевшихся вариантов. Кроме того, в аппарате Верховного Совета были подготовлены по нашей просьбе подробнейшие справки о том, как регулируется деятельность СМИ в странах с давними демократическими традициями. На первом же заседании рабочей группы было решено не привязываться к какому-либо тексту, а писать закон статья за статьей. Мы собрались в одном из номеров гостиницы «Москва», отведенных для работы комитетов Верховного Совета. Расселись вокруг длинного стола, стали обсуждать, с чего начать. Обстановка была приподнятая, кажется, все ощущали значение порученного нам дела. Чаще других выступали, задавая

[27] **Батурин Ю.М., Федотов М.А., Энтин В.Л.** Закон СССР о печати и других средствах массовой информации. Инициативный авторский проект. — М.: Юридическая литература, 1989.

[28] **Грачев А.С.** Кремлевская хроника. — М.: ЭКСМО, 1994. — С. 114.

тон, Михаил Полторанин, Николай Федоров, Константин Лубенченко. Когда угомонились, я взял перо и вывел на чистом листе бумаги: «Статья 1. Цензура в СССР запрещается». Посыпались советы, подсказки, "процесс пошел"»[29].

К слову сказать, в статье 1 Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации» формулировка, процитированная Г.Х. Шахназаровым, отсутствует. Там говорится: «Цензура массовой информации не допускается», что дословно соответствует тексту статьи 1 инициативного авторского проекта Ю.М. Батурина, М.А. Федотова и В.Л. Энтина.

Конечно, вокруг формулировки статьи 1 было немало споров. Фигурировал и вариант, предложенный профессором Г.Х. Шахназаровым. Недостатком варианта запрещения цензуры являлось то, что он мог быть истолкован как обращенный в прошлое и нацеленный лишь на упразднение одной из функций Главлита как института цензуры. Кроме того, такая формулировка о цензуре вообще, а не о цензуре массовой информации выходила за рамки предмета правового регулирования данного закона и размывала понятие цензуры.

Но гораздо большая опасность таилась в предложении соединить в одном предложении недопустимость цензуры и свободу массовой информации. В инициативном авторском проекте статья о свободе печати формулировалась следующим образом: «В соответствии со статьей 50 Конституции СССР печать и другие средства массовой информации свободны. Государство гарантирует свободу печати. Цензура массовой информации не допускается». На каком-то этапе обсуждения в рабочей группе, о которой упоминает Г.Х. Шахназаров, данная формула сократилась до «Печать и другие средства массовой информации свободны: цензура массовой информации не допускается». Появление здесь двоеточия сводило свободу СМИ исключительно к отсутствию цензуры. Понимая опасность такой формулировки, мы принялись убеждать членов рабочей группы, что в данном случае имеет место опечатка — двоеточие вместо точки с запятой. На одном из последующих заседаний рабочей группы, когда точка с запятой уже вполне укоренилась в данной формулировке, предложили заменить ее точкой. В конце концов удалось не только разделить эти нормы, но и даже разместить их в разных частях статьи 1.

[29] **Шахназаров Г.Х.** О свободе слова — сладкой и горькой // Сегодня. — 2000. — 22 июня.

Концептуальную основу авторского проекта составляли следующие тезисы: безусловная недопустимость цензуры, признание за гражданами права учреждать СМИ, обеспечение профессиональной и экономической независимости редакций, детальная регламентация осуществления права на информацию и статуса журналиста, защита источников доверительной информации и т.д.

Естественно, власти сделали все, чтобы замолчать этот проект: заседавшая в ЦК КПСС рабочая группа отказалась даже рассматривать его как альтернативу официальному варианту.

Незабываем разговор с руководителем Государственно-правового отдела ЦК КПСС А.С. Павловым, случившийся в сентябре 1988 года у двери лифта на седьмом этаже комплекса зданий ЦК на Старой площади. Только что закончилось заседание рабочей группы, которой было поручено под руководством А.С. Павлова довести до ума цековский проект Закона «О печати».

— Скажите, — спросил я, — почему вы наотрез отказываетесь рассматривать наш альтернативный вариант?

— Потому, что есть решение Политбюро о доработке именно того проекта, который был рассмотрен Секретариатом ЦК КПСС.

— Но ведь XIX партконференция признала пользу многовариантности.

— Вы забываете, что в партии действует принцип демократического централизма и его никто никогда не отменит. Мы не имеем права даже рассматривать ваш проект, а вы — сочинять его.

— Но ведь наш проект разработан под эгидой Союза журналистов, общественной, а не партийной организации.

— Это ничего не меняет. Ведь Афанасьев (главный редактор «Правды» В.Г. Афанасьев в то время был председателем СЖ СССР) — коммунист! Вы — коммунист!

— Я — нет.

После минутного замешательства, означавшего полное недоумение по поводу того, каким образом в святая святых КПСС пробрался беспартийный, да еще самозваный законописец, А.С. Павлов изрек:

— Ну, вот вы можете...

— Так именно мы и пишем!

Для противодействия инициативному законопроекту главному цензурному ведомству Главлиту СССР было дано указание

не допустить его публикацию. Помимо банального запрета публикаций чины Главлита использовали клевету и запугивание. Известен случай, когда цензор настоятельно рекомендовал редактору еженедельника «Собеседник» не печатать мою статью, поскольку автор якобы хорошо известен Главлиту как крайне левый экстремист и крайне правый в обществе «Память». Так появился на свет термин «крайний полусредний». Складывалась парадоксальная ситуация: чтобы напечатать проект закона, запрещающего цензуру, и тем самым сделать его достоянием общественного сознания, требовалось сначала парализовать функционирование цензуры.

Впрочем, к тому моменту в Прибалтике контроль местных органов Главлита не был уже столь тотальным и строгим. Дружеские связи с руководителями Союза журналистов Эстонии позволили прорвать информационную блокаду проекта, опубликовав его в спортивной газете «Spordileht» на эстонском языке. Произошло это 14 октября 1988 года, а спустя неделю, 21 октября, проект был напечатан газетой «Молодежь Эстонии» на русском языке. Впоследствии он неоднократно печатался в советских газетах и журналах (для перепечатки материалов из других подцензурных изданий не требовалось разрешения органов Главлита), но именно первая публикация привлекла внимание общественности к проекту, сделала его социально значимым фактом, который уже невозможно было игнорировать.

Принятие Закона СССР «О печати»

На первом Съезде народных депутатов СССР инициативный авторский проект обрел все качества законодательной инициативы. Он был в буквальном смысле слова внесен на Съезд: авторы, подобно горьковской Ниловне, пронесли через кордоны охранников и в кулуарах раздали депутатам свыше тысячи экземпляров только-только отпечатанной за свой счет брошюры с текстом проекта. Депутаты-журналисты — а их было свыше 50 — передали проект в секретариат Съезда, и с этого момента он стал документом официальной законодательной инициативы.

Летом 1989 года в Верховном Совете СССР была образована рабочая группа по проекту Закона «О печати». Ее возглавил депутат Н.В. Федоров (ныне — Президент Чувашской

Республики). За основу был принят инициативный авторский проект, цековский вариант признали на 90 процентов неприемлемым. Однако политически грамотные машинистки, работавшие в аппарате Верховного Совета СССР, долго еще не могли его забыть и часто (по чистой, разумеется, случайности) впечатывали отдельные статьи отвергнутого проекта в текст, одобренный рабочей группой.

На 24 ноября было назначено первое чтение законопроекта на совместном заседании палат союзного парламента. Однако за день до обсуждения вместо текста, скрепленного подписями руководителя рабочей группы Н.В. Федорова и председателей соответствующих парламентских комитетов, депутатам раздали для обсуждения и голосования *внешне почти неотличимый, но анонимный документ*. «Исправленный и дополненный» текст законопроекта превращал свободу печати в фикцию с помощью едва заметных юридических деталей.

Подлог был замечен депутатами — членами рабочей группы. Депутат А.С. Ежелев от имени комитета по гласности заявил, что никакого отношения к анонимному проекту не имеет. Председательствующий А.И. Лукьянов признал неточность и указал на другого автора — комитет по законодательству. Тогда поднялся депутат Н.В. Федоров. Лукьянов забеспокоился: «Вам, Николай Васильевич, что-то непонятно? Подойдите ко мне, я вам все объясню». Но Н.В. Федоров пошел в другую сторону, к микрофону. И официально заявил, что комитет по законодательству никакого отношения к анонимке не имеет. Парламент загудел. И вот тогда Лукьянов был вынужден назвать одного из реальных создателей этого документа, именовавшегося в парламентских дебатах не иначе как лоббистская продукция. Упоминание уважаемого человека, помощника Генерального секретаря ЦК КПСС повергло парламент в шок.

В результате недолгой, но бурной и примечательной дискуссии обсуждение законопроекта было перенесено на следующий день. Отвергнув подложный вариант, Верховный Совет СССР почти единогласно поддержал проект рабочей группы: 376 — за, 8 — против, 13 — воздержались[30].

История с подложным проектом имела неожиданное продолжение. По завершении первого чтения А.И. Лукьянов

[30] **Вторая сессия Верховного Совета СССР.** Бюллетень № 41 совместного заседания Совета Союза и Совета Национальностей. 24 ноября 1989 г. — М., 1989. — С. 16, 22, 43.

поставил на голосование проект постановления, предусматривающий опубликование проекта после доработки. Депутаты не согласились и настояли на том, что проект рабочей группы должен сначала публиковаться, а уже потом, по результатам обсуждения общественностью, дорабатываться. Именно в таком виде постановление было принято. Не прошло и часа, как члены группы Н.В. Федорова были созваны для доработки проекта перед публикацией. Оказалось, что А.И. Лукьянов подписал первоначальный, отвергнутый депутатами проект постановления. В результате напечатанный через несколько дней в «Известиях» проект Закона «О печати» имел так называемые «альтернативные»[31] и на первый взгляд чисто редакционные, а на самом деле откровенно реакционные варианты двух самых принципиальных статей, касавшихся права гражданина учреждать средства массовой информации и независимости редакций от учредителей.

Что же представляли собой эти альтернативные, внесенные, как было указано в тексте, «группой народных депутатов СССР» варианты? Во-первых, предлагалось исключить граждан из числа субъектов, наделяемых правом учреждать СМИ.

Вторая поправка касалась вопроса о недопустимости вмешательства в деятельность СМИ. В законопроекте данная норма формулировалась следующим образом: «Требование от средства массовой информации со стороны должностных лиц государственных органов и общественных организаций предварительно согласовывать материалы и сообщения (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на публикацию материалов и сообщений либо их отдельных частей влечет за собой сообщение в средстве массовой информации об изъятии материала, указание в распространяемых материалах на наличие в них изъятий либо дополнений, а также опубликование фамилии и должности лица, совершившего вмешательство». Анонимная «группа народных депутатов СССР» предлагала дополнительно указать: «Это правило не распространяется на установленный настоящим Законом порядок взаимоотношений между учредителем, издателем и редакцией средства массовой информации». Иными словами, суть состояла в том, чтобы закрепить за

[31] **Вторая сессия Верховного Совета СССР.** Бюллетень № 42 совместного заседания Совета Союза и Совета Национальностей. 27 ноября 1989 г. — М., 1989. — С. 9; **Известия.** — 1989. — 4 декабря.

учредителями и издателями СМИ право вмешиваться в работу редакций, требовать предварительного согласования материалов, запрещать их публикацию, выбрасывать из них отдельные фрагменты.

Ясно, что такая поправка меняла суть всего законопроекта с точностью до наоборот и потому встретила сильное сопротивление в ходе его обсуждения общественностью. В результате норма о недопустимости вмешательства в деятельность СМИ оказалась в окончательном тексте Закона «О печати» еще жестче: «Воспрепятствование со стороны должностных лиц государственных и общественных органов законной профессиональной деятельности журналистов, принуждение журналистов к распространению либо отказу от распространения информации влекут уголовную ответственность и наказываются штрафом до пятисот рублей» (ст. 36).

12 июня 1990 года, после того как в ходе второго чтения большинство антидемократических поправок не набрали необходимого числа голосов и были отклонены, с минимальными потерями для дела свободы прессы, Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» (Закон «О печати») был принят. Именно в этот день в Кремле свершился исторический двойной прыжок к свободе и демократии: в одном зале Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете Российской Федерации, а в другом Верховный Совет СССР — Закон «О печати». Таким образом, *российский суверенитет и российская свобода массовой информации родились одновременно.*

Практика применения Закона СССР «О печати»

1 августа 1990 года Закон «О печати» вступил в силу. И с этого момента все больше и больше стала проясняться убийственная для тоталитарной системы сила данного правового акта. В союзном законе принципиальное значение имели две неприметные нормы, содержавшиеся в статьях 4 и 7. Так, статья 7 закрепляла: «Право на учреждение средства массовой информации принадлежит Советам народных депутатов и другим государственным органам, политическим партиям, общественным организациям, массовым движениям, творческим союзам, кооперативным, религиозным, иным объединениям граждан, созданным в соответствии с законом, трудовым коллективам,

а также гражданам СССР, достигшим восемнадцатилетнего возраста». Воспользовавшись этой нормой, трудовые коллективы редакций целого ряда существующих изданий *заявили себя в качестве учредителей* и представили свои газеты и журналы на регистрацию в Министерство печати и массовой информации РСФСР. Первым рискнул стать самостоятельным журнал «Октябрь» — его трудовой коллектив получил свидетельство о регистрации № 1. Его примеру последовали «толстые» литературные журналы «Знамя» (№ 20), «Иностранная литература» (№ 25), «Волга» (№ 61), «Дружба народов» (№ 73), «Юность» (№ 112), «Новый мир» (№ 138), «Урал» (№ 225), «Звезда» (№ 383) и другие. Затем покинули своих прежних квазиучредителей газеты «Смена», «Литературная газета», «Мегаполис-Экспресс», журналы «Человек и закон», «Огонек» и т.д. Так начался распад взаимозависимых издательских империй КПСС, ВЦСПС, ВЛКСМ и пр.

В то время как трудовые коллективы редакций осуществляли *юридический захват* своих изданий, прежние квазиучредители продолжали действовать в привычном для них номенклатурном ключе. Наглядный пример — письмо секретаря правления Союза писателей СССР в Госкомитет СССР по печати от 7 августа 1990 года. «В связи с вступлением в силу Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации» прошу установить график перерегистрации периодических изданий Союза писателей СССР в сроки, предусмотренные Постановлением Верховного Совета СССР от 12 июня 1990 года, а именно...». Далее следовал список из 17 газет и журналов, многие из которых к тому моменту уже были зарегистрированы в российском Министерстве печати и массовой информации в качестве независимых изданий. Но к тому моменту в Госкомпечати СССР уже неделю лежало на рассмотрении заявление о регистрации литературного журнала «Знамя», поданное от имени трудового коллектива редакции. Спустя несколько дней заявление о регистрации журнала «Знамя» поступило от еще одного претендента — издательства ЦК КПСС «Правда».

В создавшейся ситуации Госкомпечати СССР «предпринял попытки оказать содействие сторонам в поисках взаимоприемлемого решения», поскольку «какими-либо волевыми полномочиями для разрешения такого рода разногласий Госкомпечать СССР, как орган регистрации, Законом не наделен». Нельзя сказать, что согласительные процедуры ни к чему

не привели: издательство «Правда» отозвало свое заявление. Но СП СССР и трудовой коллектив редакции продолжали стоять на своем. В такой ситуации Госкомпечати СССР вынужден был заявить, что «зарегистрирует журнал «Знамя» тотчас же, как только стороны найдут приемлемое решение, либо после решения суда, которым будет определен учредитель данного издания»[32].

Однако за день до того, как Госкомпечати СССР направил тяжущимся сторонам процитированное выше письмо, Министерство печати и массовой информации РСФСР уже зарегистрировало журнал «Знамя» как республиканское, а не общесоюзное издание (во-первых, ст. 9 Закона «О печати» давала учредителю право в заявлении о регистрации указывать предполагаемую аудиторию, а во-вторых, фактически более 74 процентов тиража журнала распространялось именно на территории России) по заявлению трудового коллектива редакции, поданному еще 15 августа 1990 года.

И все-таки именно Союз писателей СССР оказался *единственной организацией, попытавшейся восстановить свои права в отношений изданий-беглецов в судебном порядке*. Называя себя фактическим учредителем, СП СССР предъявил иск о признании недействительной регистрации журнала «Знамя» и регистрационного удостоверения № 20, выданного трудовому коллективу редакции 29 августа 1990 года.

Для решения данного дела важное значение имел пункт 2 постановления Верховного Совета СССР «О введении в действие Закона СССР "О печати и других средствах массовой информации"». Согласно этому пункту, установленные законом правила регистрации в полной мере распространялись и на те СМИ, которые были созданы до введения в действие этого закона. Отсюда следовало, что СП в обоснование своего иска должен был доказать свое учредительство в отношении журнала «Знамя». Только таким образом он мог подвергнуть сомнению право трудового коллектива журнала выступить учредителем издания.

Однако Союзу писателей не удалось доказать свои права. Ответчик по данному делу (интересы Министерства печати и массовой информации РСФСР я решил представлять в суде сам)

---

[32] Письмо зам. председателя Государственного комитета СССР по печати А. Горковлюка главному редактору журнала «Знамя» Г. Бакланову от 31 августа 1990 г. № 1-1948/51.

передал суду таблицу исполнения функций учредителя в отношении журнала «Знамя», из которой ясно следовало, что функции фактического учредителя были разделены между ЦК КПСС и его издательством «Правда» (см. таблицу 1).

В своем решении от 11 декабря 1990 года судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда констатировала, что «журнал «Знамя» был основан в 1931 г. ...Союз писателей был образован лишь в 1934 г., и, следовательно, учредителем журнала на момент его создания не был. ...Отношения Союза писателей СССР и журнала ограничивались только сферой творческих взаимоотношений. Поэтому Союз писателей СССР не может быть признан и фактическим учредителем журнала на момент его регистрации».

Из этого суд сделал вывод: «При таких обстоятельствах Министерство печати и информации РСФСР правомерно зарегистрировало журнал «Знамя» по заявлению трудового коллектива редакции, поскольку отсутствовали указанные в ст. 11 Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации» основания к отказу в регистрации журнала»[33]. Верховный Суд РСФСР, оставив в силе отказное решение Мосгорсуда, фактически создал *прецедент*, который впоследствии не был поколеблен.

Провал попытки СП СССР вернуть себе литературный журнал «Знамя» интересен не сам по себе, а именно как прецедент (хотя российская правовая система не знает прецедентного права, судебная практика чутко реагирует на решения по конкретным делам, принятые высшими судебными инстанциями), положивший конец надеждам на возвращение изданий-беглецов через суд.

Обратим внимание также на норму, содержавшуюся в статье 4 Закона «О печати». Она устанавливала: «Редакция средства массовой информации является юридическим лицом, действующим на основании своего устава». С ней взаимодействовала норма части первой статьи 16: «Редакционный устав средства массовой информации принимается на общем собрании журналистского коллектива редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей ее состава и утверждается учредителем». Именно эти нормы позволили многим редакциям, существовавшим ранее лишь в качестве внутренних подразделений издательств, стать *самостоятельными*

[33] **Архив Московского городского суда.** Дело № 3-371/2-90.

Таблица 1

Таблица фактического исполнения функций учредителя журнала «Знамя»

Функция учредителя СМИ	Правовое основание — норма Закона СССР «О печати»	Фактическое исполнение функции Союзом писателей СССР	Фактическое исполнение функции другими лицами
Учреждение СМИ	ст. 7	Нет	ЦК ВКП(б) в 1931 г.
Подача заявления на регистрацию СМИ	ст. 8	Нет	Нет
Определение названия СМИ	ст. 9	Нет	ЦК ВКП(б) в 1934 г.
Определение языка СМИ	ст. 9	Нет	ЦК ВКП(б) в 1934 г.
Определение местонахождения СМИ / адреса редакции	ст. 9	Нет	Издательство «Правда»
Определение программных целей и задач	ст. 9	Нет	ЦК ВКП(б)—ЦК КПСС
Определение аудитории	ст. 9	Нет	ЦК ВКП(б)
Определение периодичности выпуска СМИ	ст. 9	Нет	ЦК ВКП(б)—ЦК КПСС
Определение объема СМИ	ст. 9	Нет	ЦК ВКП(б)—ЦК КПСС
Определение источников финансирования	ст. 9	Нет	Издательство «Правда»
Прекращение выпуска СМИ	ст. 13	Нет	ЦК КПСС
Утверждение программы деятельности СМИ	ст. 14	Нет	ЦК КПСС
Назначение и освобождение главного редактора	ст. 15	Утверждение Секретариатом СП СССР	Назначение директором издательства «Правда»
Утверждение редакционного устава	ст. 16	Нет	Нет
Заключение договора с редакцией	ст. 17	Нет	Нет
Заключение договора с издательством	ст. 17	Нет	Нет
Выделение средств на содержание редакции	ст. 17	Нет	Издательство «Правда»
Получение части прибыли от деятельности СМИ	ст. 17	Нет	Издательство «Правда»
Обеспечение производственных и социально-бытовых условий жизни и труда сотрудников редакции	ст. 17	Нет	Издательство «Правда»

юридическими лицами. Естественно, выделяясь из состава издательств, эти редакции имели юридическую возможность требовать составления разделительного баланса, поскольку всякое юридическое лицо должно иметь обособленное имущество. В результате многие газетно-журнальные издательства КПСС постепенно превратились из фактических издательских домов в предприятия по эксплуатации зданий, сдающие помещения редакциям в аренду.

Впрочем, некоторые издания лишились права требовать свою долю в имуществе издательств после подавления попытки государственного переворота в августе 1991 года. Известно, что пункт 2 Указа Президента Российской Федерации «О средствах массовой информации в РСФСР» от 21 августа 1991 года № 69 запретил «пропаганду решений Комитета по чрезвычайному положению в СССР, рассматривая ее как действия, направленные на поддержку государственного переворота в СССР». Днем позже появился Указ Президента Российской Федерации «О деятельности ТАСС, информационного агентства «Новости» и ряда газет по дезинформации населения и мировой общественности о событиях в стране» № 76, в котором определенные общесоюзные СМИ были обвинены в том, что они «вели активную кампанию клеветы против представителей законной власти, дезинформировали народ и по сути явились соучастниками государственного переворота». На этом основании временно был приостановлен выпуск газет «Правда», «Советская Россия», «Гласность», «Рабочая трибуна», «Московская правда» и «Ленинское знамя» как изданий КПСС — «за активную поддержку противозаконных действий ГКЧП СССР и пропаганду акций, направленных на насильственное свержение конституционного строя».

Разумеется, приостановка выпуска коммунистических газет вызвала поток возмущенных откликов, в том числе со стороны лиц и организаций, которых трудно было заподозрить в симпатиях к марксизму-ленинизму. Одни протестовали, поскольку считали недопустимым любое, а в особенности внесудебное ограничение свободы печати. Другие — в силу солидарности со своими единомышленниками. Наконец, не надо забывать, что приостановление выпуска газет противоречило Закону «О печати», в котором вообще не было института приостановления выпуска СМИ.

В этой ситуации Минпечати РСФСР решило благосклонно отнестись к инициативе главного редактора «Правды» Г.Н. Селезнева возобновить выпуск газеты, но теперь уже как *издания не КПСС, а журналистского коллектива редакции*. И спустя всего неделю, 29 августа 1991 года, Министерство зарегистрировало новую «Правду». Практически одновременно были переучреждены и зарегистрированы и другие газеты, чей выпуск был приостановлен президентским указом. Таким образом, вместо шести приостановленных газет появилось шесть новых, независимых изданий. В этой связи Президент РФ Указом «О мерах по защите свободы печати в РСФСР» от 11 сентября 1991 года признал утратившим силу свое решение о приостановлении выпуска коммунистических газет и принял к сведению, что эти СМИ зарегистрированы «как независимые издания».

Впрочем, ситуация с этими газетами еще некоторое время оставалась не полностью урегулированной: приостановленные газеты, от которых отпочковались независимые дубли, после отмены приостановления формально продолжали легально существовать. Конечно, то были лишь юридические фантомы, но Минпечати РСФСР решило все-таки окончательно с ними покончить и подало в суд иски о прекращении выпуска указанных газет-призраков. Суд, однако, отказал в принятии заявлений, сославшись на то, что Министерство вправе самостоятельно решить данный вопрос. На самом же деле суд ошибался, поскольку, согласно статье 13 Закона «О печати», прекратить выпуск СМИ мог только тот орган, который зарегистрировал данное СМИ. Естественно, «Правда» и другие пять газет были зарегистрированы в Госкомитете СССР по печати, который, однако, к тому времени был упразднен, а правопреемник его не определен. Решение было найдено: распоряжением Правительства РСФСР от 15 ноября 1991 года № 11-р было установлено, что Минпечати РСФСР является правопреемником упраздненного Госкомпечати СССР в отношении «общесоюзных средств массовой информации, учрежденных в РСФСР». Спустя три дня Минпечати РСФСР приняло решение о прекращении выпуска газеты «Правда» в качестве санкции за публикации материалов ГКЧП 20 и 21 августа. При этом в решении подчеркивалось, что оно не распространяется на газету «Правда», учрежденную журналистским коллективом редакции ввиду отсутствия правопреемства. Аналогичная судьба постигла и другие коммунистические *газеты-призраки*.

Редакция «Правды» быстро поняла все неприятные последствия такого решения: вместе с закрытой газетой исчезали и

надежды на получение доли имущества издательства «Правда». Поэтому редакция попыталась в судебном порядке оспорить министерское решение, доказывая, что «имущественные, финансовые и другие права» прежней газеты «перешли к новому учредителю — первичной журналистской организации "Правды"». При этом истец ссылался на устав редакции, где говорилось, что редакция создана 5 мая 1912 года, однако сама газета была учреждена лишь 29 августа 1991 года. С точки зрения Закона «О печати» такое было абсолютно невозможно, поскольку редакция осуществляет свою деятельность только после регистрации СМИ (ч. 1 ст. 8). Следовательно, редакция газеты «Правда» могла приступить к осуществлению своей деятельности не ранее даты регистрации.

Отвечая на иск, Минпечати РСФСР подчеркивало отсутствие правопреемства между редакцией общеполитической газеты ЦК КПСС «Правда» и редакцией независимой общественно-политической газеты «Правда» и на этом основании просило оставить исковое заявление без рассмотрения как поданное лицом, не имеющим полномочий на ведение дела. Хотя та судебная тяжба так и закончилась ничем, однако попытки редакции «Правды» обеспечить правопреемство продолжались еще довольно долго, что создавало некоторую двойственность ее правового статуса. В конце концов это привело к появлению сразу нескольких газет, претендующих на то, чтобы считаться если не юридическим, то хотя бы идеологическим преемником ленинской «Правды».

От Закона «О печати» до Закона «О СМИ»

Принятие союзного Закона «О печати» следует принимать за отправную точку отсчета, говоря о генезисе современного российского законодательства о СМИ. Он действовал в России около полутора лет. 27 декабря 1991 года ему на смену пришел Закон РФ «О средствах массовой информации» (далее Закон РФ «О СМИ»), ставший средством его конкретизации и дальнейшей демократизации. Как и союзный, российский закон родился из инициативного авторского проекта[34]. Хотя оба

[34] **Батурин Ю.М., Федотов М.А., Энтин В.Л.** Закон о средствах массовой информации. Республиканский вариант. Инициативный авторский проект. — М.: Юридическая литература, 1991.

текста создавались одними и теми же людьми, однако произошедшие в стране перемены были столь разительны (развал Союза ССР, запрет КПСС), что республиканский вариант оказался значительно радикальнее.

Если союзный закон явился документом, с одной стороны, *демократического романтизма*, а с другой — исполненным неминуемых компромиссов с защитниками старых тоталитарных порядков, то российский — результатом почти лишенного политического противоборства поиска *оптимальных технологий правового регулирования организации и деятельности СМИ*.

Если союзный закон декларировал свободу печати, то российский презюмировал ее как естественное состояние прессы, требующее недвусмысленных и разумных ограничений, позволяющих свободу одних гармонично сочетать со свободой всех прочих.

Если союзный закон имел многочисленные и, увы, в тех политических условиях неизбежные пробелы и двусмысленности (например, в вопросах о собственности, о статусах учредителя, редакции, издателя, учредителя), то при создании российского горький опыт пресловутой войны законов заставил пойти по пути заполнения этих пробелов, «дописывания», «нормотворчества от достигнутого», применения других методов юридической «микрохирургии». Причем многое из того, что содержалось в первом инициативном авторском проекте, но оказалось отвергнутым союзным парламентом, было использовано при выработке республиканского варианта.

Поскольку задачи российского закона заключались в создании комплекса правовых технологий, опирающихся, с одной стороны, на закрепленные в союзном законе наиболее общие стандарты свободы массовой информации, а с другой — на реальную практику функционирования СМИ в переходном обществе, постольку в нем широко использовались многовариантные модели. Например, редакция может (но не обязана) быть юридическим лицом.

Борьба с опасными поправками

Депутаты Верховного Совета Российской Федерации также решили кое-чем дополнить закон. В период между первым и вторым чтениями было внесено 79 поправок, 26 из которых

были учтены, а 27 сняты их авторами. На стадии окончательного принятия, 19 декабря 1991 года, получили одобрение еще несколько поправок, в том числе две, резко снижавшие демократический потенциал закона и представлявшие реальную угрозу свободе прессы.

Примечательно, что *обе поправки* были предложены депутатами-юристами: одна — прокурором (В.Г. Степанков), другая — адвокатом (В.Р. Веремчук). Первая касалась статьи 41 «Конфиденциальная информация» и обязывала редакции СМИ раскрывать источник по требованию следственных органов. Обосновывая свое предложение, В.Г. Степанков заявил: «Предоставлять журналистам такое исключение, считаю, нет необходимости, потому что это выпадает из общих принципов уголовного процесса, когда все материалы представляются следствию». И это при том, что парламентом ранее уже были сделаны исключения для депутатов, священнослужителей и т.д.

Вторая поправка изменяла содержание статьи 50 «Скрытая запись» с точностью до наоборот. Предлагая установить запрет на использование журналистами скрытой видео- и аудиозаписи, кино- и фотосъемки, В.Р. Веремчук объяснил: «На сегодняшний день существуют уголовно-процессуальные нормы, где даже следователь, когда ведет допрос, спрашивает согласия у преступника, допускать запись или не допускать. А пресса сама себе решила присвоить то, чего мы не позволяем даже и следственным органам, органам безопасности и т.д.»[35].

Принятые поправки вызвали мощную кампанию протеста в прессе, начатую Открытым письмом, в котором авторы законопроекта обращались «ко всем, кому дорога свобода печати — один из наиболее важных и хрупких элементов правового государства» с призывом добиться пересмотра закона до его подписания Президентом[36]. Причем в этой кампании в равной мере участвовали журналисты как демократической, так и коммунистической ориентации. В Обращении Всероссийского совещания редакторов газет к Верховному Совету и Президенту РСФСР, датированном 24 декабря 1991 года, содержался призыв «вернуть закон «О средствах массовой информации» на повторное рассмотрение в Верховном Совете РСФСР для

[35] **Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР.** Бюллетень № 23 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей 19 декабря 1991 г. — С. 24–41.

[36] Открытое письмо авторов проекта Закона РФ «О средствах массовой информации», распространенное РИА «Новости» 23 декабря 1991 г.

исключения антидемократических поправок. ...Нужно немедленно исправить досадные ошибки, способные подорвать не только свободу печати, но и самое демократию, базирующуюся на свободном волеизъявлении народа, голос которого есть свободная пресса». Отвечая на это Обращение, Президент Б.Н. Ельцин публично пригрозил наложить вето на принятый закон, если антидемократические поправки не будут устранены.

Бурные протесты звучали и с других сторон. «Мы считаем недопустимым, — говорилось в Обращении Президиума Московского Совета к парламенту, — чтобы российский закон о печати был менее демократичным, чем союзный».

Попытку урезонить Верховный Совет предприняли и некоторые парламентские фракции: «Демократическая Россия», «Радикальные демократы», «Свободная Россия», «Левый центр» и другие, использовав в своем обращении аргументацию открытого письма. Говоря о последствиях поправки к статье 41, они предупреждали: «Вызовы журналистов в прокуратуру и милицию, обыски в помещениях редакций могут теперь стать, к сожалению, обыденной практикой. Во всем мире конфиденциальность доверенной журналисту информации имеет самые высокие гарантии».

Что касается поправки к статье 50, то в обращении фракций отмечалось: «Дело в том, что с принятием данной поправки пресса лишается не только эффективного инструмента журналистского расследования, спасшего немало человеческих судеб, — даже фотокорреспонденты теперь не смогут запечатлевать жанровые сценки на улицах, т.к. в смысле настоящего Закона это и есть скрытая съемка. Буквальное толкование принятой нормы позволяет запретить показ любого телерепортажа (митинг, демонстрация, очередь у магазина и т.д. и т.п.), если о съемке не были предварительно оповещены все попавшие в кадр люди. Тем самым телевидение обречено либо ежечасно нарушать данную норму закона, либо вообще не выходить в эфир».

Совместными усилиями удалось добиться того, что Верховный Совет включил в повестку дня последнего перед новогодними каникулами заседания вопрос о пересмотре поправок. Из-за того что накопилось множество и других вопросов, до Закона «О СМИ» дошли лишь в девятом часу вечера. Уставшие депутаты практически без дискуссий отменили обе поправки, вернувшись к первоначальной редакции закона. Вот почему Закон «О СМИ», принятый 19 декабря 1991 года, датируется

27 декабря 1991 года. После официального опубликования он вступил в силу 8 февраля 1992 года.

Столь подробно излагать все перипетии создания Закона «О СМИ» меня заставляют реальные потребности правоприменительной практики. Дело в том, что *в некоторых случаях для адекватного толкования той или иной нормы Закона «О СМИ» может потребоваться обращение к конкретным обстоятельствам принятия данного нормативного акта.* Как отмечал Е.Н. Трубецкой в своей классической «Энциклопедии права», «выяснение духа закона, намерений и целей, имевшихся в виду законодателем, — вот истинная цель и основная задача всякого толкования», которые, в свою очередь, предполагают необходимость познакомиться с происхождением самого закона, «вникнуть в потребности, вызвавшие его появление»[37].

Характерна в этой связи реплика депутата И.Ф. Залевской при обсуждении одной из поправок в ходе второго чтения проекта закона о СМИ: «Меня удовлетворяет уже то, что в стенограмме это пройдет. И если у кого-то возникнет судебная коллизия, я бы предложила обратиться к стенограмме»[38]. Действительно, в поисках толкования, адекватного воле законодателя, каждая деталь прохождения законопроекта может иметь решающее значение. Как отмечает С.В. Поленина, один из важнейших принципов толкования законов, именуемый в американской правовой системе *The Mischief Rule*, состоит в том, чтобы «убедиться в действительном намерении законодателя и усилить эффективность его реализации», а для этого, в частности, «выяснить причину появления закона; обстоятельства, при которых норма была издана; вред, который хотели избежать, и цель, которую хотели достичь»[39].

[37] **Трубецкой Е.Н.** Указ. соч. — С. 161–163.

[38] **Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР.** Бюллетень № 23 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей 19 декабря 1991 г. — С. 27–28.

[39] **Поленина С.В.** Законодательная техника и судебный прецедент // Проблемы юридической техники. — Нижний Новгород, 2000. — С. 63.

Глава 3

СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Свобода, глядя беспристрастно,
тогда лишь делается нужной,
когда внутри меня пространство
обширней камеры наружной.

Структурообразующий характер Закона «О СМИ»

Едва ли не важнейшая норма, определяющая структуру законодательства о СМИ, содержится в части 1 статьи 5 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года. Здесь закреплено, что *любой акт федерального и республиканского законодательства о средствах массовой информации должен издаваться в соответствии с Законом «О СМИ».* Тем самым законодатель фактически придал этому нормативному акту характер мини-конституции в данной сфере, роль структурообразующего фактора, интегрирующего различные по своему местоположению в законодательстве правовые нормы в единую систему взаимосвязанных, взаимодополняющих по своему назначению норм, регулирующих относительно обособленную совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и функционирования СМИ. Номинально определить данную систему в категориях теории права можно как право массовой информации.

При этом следует обратить внимание на то, что в общей системе законодательства группировка нормативных актов идет не по одному, а по многим основаниям, в результате чего она превращается не в иерархическую двумерную структуру, а в многомерную матрицу. Право массовой информации как отрасль законодательства, с одной стороны, шире права массовой информации как отрасли права, поскольку в отрасли законодательства есть нормативные акты, содержащие нормы

других отраслей права (например, нормы Федерального закона «Об экономической поддержке районных (городских) газет», касающиеся порядка финансирования этих изданий, относятся к бюджетному праву), а с другой стороны, уже ее, поскольку не охватывает всех относящихся к данной отрасли норм права, так как некоторые из них содержатся в нормативных актах, принадлежащих по своему основному содержанию к другим отраслям законодательства (например, нормы, касающиеся размещения рекламы в СМИ, закреплены в законодательстве о рекламе).

Законодательство о СМИ должно рассматриваться как относительно самостоятельная комплексная отрасль законодательства, целостность которой предопределяется структурообразующим характером Закона «О СМИ». Начиная с принятия Закона «О СМИ» и по сей день данная отрасль законодательства переживает стадию бурного становления. При этом формально соблюдается принцип верховенства Закона «О СМИ».

Следует отметить, что реализованная в этом Законе идея создания нормативных актов, занимающих особое место в системе законодательства и формирующих на своей основе целые отрасли, пришлась законодателю по вкусу. Так, пункт 6 статьи 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 2002 года гласит: «Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону. В случае, если федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона». Отсюда следует, что Закон «Об основных гарантиях...» играет структурообразующую роль во всем избирательном законодательстве и его нормы имеют приоритет в пределах законодательства о выборах и референдумах.

Правда, конституционная база для подобной, вполне разумной и целесообразной, модели отсутствует. Конституция РФ знает только два уровня федеральных законов: федеральные законы и федеральные конституционные законы. Согласно части 3 статьи 76 Конституции РФ, последние имеют приоритет над первыми. Однако Закон «Об основных гарантиях...»,

как и Закон «О СМИ», не может считаться федеральным конституционным законом, поскольку в статье 108 Конституции РФ закреплено: «Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации». В отношении основных гарантий избирательных прав граждан, как и в отношении средств массовой информации, Конституция не установила обязательность принятия федеральных конституционных законов. Отсюда, однако, не следует, что нормы рассматриваемых законов, устанавливающие их верховенство в соответствующих отраслях законодательства, не конституционны. Поскольку все федеральные законы обязательны к исполнению всеми органами государственной власти (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ), постольку положения структурообразующих законов о верховенстве их норм обязательны и для законодателя — как федерального, так и регионального.

Непосредственно из текста Закона «О СМИ» вытекает обязанность законодателя принять законы об издательском деле (ч. 1 ст. 21), о телекоммуникационных сетях (ч. 2 ст. 24), о порядке формирования и деятельности Федеральной и территориальных комиссий по телерадиовещанию (ч. 2 ст. 30), о дополнительных основаниях аннулирования лицензии на вещание (ч. 2 ст. 32), о государственной, коммерческой и иной специально охраняемой законом тайне (ч. 1 ст. 40), о случаях, когда журналист не вправе производить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки (п. 6 ч. 1 ст. 47), о защите чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества журналиста в связи с осуществлением им профессиональной деятельности как лица, выполняющего общественный долг (ч. 4 ст. 49). Кроме того, Закон «О СМИ» предполагает внесение дополнений в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях для конкретизации мер ответственности за ущемление свободы массовой информации (ст. 58), за злоупотребление свободой массовой информации (ст. 59) и за иные нарушения законодательства о СМИ (ст. 60).

Закон «О СМИ» предусматривает также издание федеральным правительством актов, определяющих размер и порядок уплаты регистрационного сбора (ч. 1 ст. 14), потиражного сбора с продукции рекламных и эротических СМИ (ч. 3 ст. 29), платы за лицензию на вещание (ч. 6 ст. 31) и т.д. Кроме того, Закон «О СМИ» предполагает издание органами местного

самоуправления нормативных актов, касающихся порядка распространения продукции эротических СМИ (ч. 2 и 3 ст. 37).

Но, как известно, *и строгость, и демократизм российских законов в равной мере компенсируются необязательностью их соблюдения*. Дальнейшее развитие законодательства о СМИ пошло совсем не теми путями, что вытекали из самого Закона «О СМИ». Правда, в КоАП РСФСР были внесены дополнительные статьи, предусматривающие ответственность за нарушение порядка изготовления и распространения продукции СМИ, объявления выходных данных и представления обязательных экземпляров (ст. 171^1–171^3; ныне статьи 13.21,13.22 и 13.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ), а в УК РСФСР — статья «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста» (ст. 140^1, ныне — ст. 144 УК РФ). Появились и законы, касающиеся правового режима информации («О государственной тайне», «Об информации, информатизации и защите информации», «Об участии в международном информационном обмене»), отдельных видов СМИ и отдельных аспектов их деятельности («О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации», «Об экономической поддержке районных (городских) газет», «О связи», «О рекламе», «О таможенном тарифе», «Об обязательном экземпляре документов», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.) В некоторых из них, например в Федеральном законе «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», прямо указывается на его принадлежность к законодательству о СМИ, в других же такое упоминание отсутствует. Так, в Законе «О государственной поддержке...» хотя и не указывается, к какой отрасли законодательства он относится, однако все основные термины и понятия взяты из Закона «О СМИ».

Собственно законодательство о СМИ развивалось и развивается по двум основным направлениям: а) ограничение свободы массовой информации как через прямую ревизию Закона «О СМИ», так и через иные законы; б) ограничение независимости СМИ через декретирование содержания массовой информации, огосударствление СМИ и государственный протекционизм. При этом пробельность правового регулирования сочетается с его избыточностью. Важно подчеркнуть, что эти процессы проходили как на уровне федерального законодательства, так и законодательства субъектов Федерации.

Изменение и дополнение Закона «О СМИ»

Как показывает практика, пока все «усовершенствования» Закона «О СМИ» приводили лишь к тому, что текст незначительно, и в первую очередь в смысле законодательной техники и эстетики, ухудшался. Те 12 изменений и дополнений, что были внесены в 1992–2001 годах путем принятия 8 федеральных законов (в среднем каждый закон содержал полторы поправки), радикально ничего в Законе не изменили.

В некоторых случаях трудно понять *резоны*, которыми руководствовался законодатель, внося изменения. Например, какой смысл принимать федеральный закон, единственное содержание которого сводится к замене слова «региональные» на «территориальные» в наименовании несуществующих (хотя и предусмотренных статьями 30 и 31 Закона «О СМИ») местных органов лицензирования телерадиовещания?[40] Существует объяснение: данный закон «шел в пакете» с законом о телерадиовещании, что, однако, никак не было отражено в его тексте. Поэтому, отклоняя закон о телерадиовещании под предлогом его неконституционности, Президент РФ Б.Н. Ельцин не нашел оснований для аналогичного решения в отношении «сопровождающего» нормативного акта.

Конечно, такие поправки ничем Закону «О СМИ» не повредили. Но в некоторых случаях даже незначительные, чисто юридико-технические поправки оказывались некорректными и контрпродуктивными. Так, Федеральный закон от 2 марта 1998 года № 30-ФЗ исключил из статьи 36 Закона «О СМИ» максимальные квоты на объемы размещения рекламы в средствах массовой информации, «не зарегистрированных в качестве специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера». Эти квоты были перенесены в статьи 11 и 12 Закона РФ «О рекламе», а в статье 36 Закона «О СМИ»

[40] См.: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации"» от 6 июня 1995 г. — № 87-ФЗ.

оставлена лишь отсылочная норма: «Распространение рекламы в средствах массовой информации осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о рекламе».

Однако законодатель не учел, что в Законе «О СМИ», как и в ряде других федеральных законов (в том числе в Законе «О рекламе»), используется понятие «средство массовой информации, зарегистрированное в качестве специализирующегося на сообщениях и материалах рекламного характера». Содержание этого понятия определялось ранее через отношение к установленным в статье 36 квотам (если учредитель намерен отводить под рекламу больше места, чем установлено квотой, то должен в заявлении о регистрации средства массовой информации указать, что оно будет специализированным, рекламным). Перенос квот в Закон «О рекламе» привел к тому, что теперь, строго говоря, невозможно обязать учредителя СМИ рекламного характера заявить его на регистрацию именно в таком качестве, поскольку право на учреждение СМИ может быть ограничено только законодательством о СМИ (ст. 1 Закона «О СМИ»), а Закон «О рекламе» к этой отрасли не относится.

Существенным изменениям подверглась, пожалуй, лишь статья 4 Закона «О СМИ» «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации». Так, Федеральный закон от 19 июля 1995 года № 114-ФЗ дополнил часть 1 данной статьи указанием на недопустимость использования СМИ «для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости». Однако в таком дополнении не было и нет никакой необходимости.

Во-первых, в этой же самой части статьи 4 говорится о недопустимости использования СМИ в целях совершения любых уголовно наказуемых деяний, а значит, и тех, что предусмотрены статьей 242 УК РФ «Незаконное распространение порнографических материалов или предметов». Внесенное дополнение лишь порождает формально-логическую коллизию внутри одной правовой нормы: с точки зрения первых двух строк части 1 статьи 4 распространение в СМИ порнографической передачи следует квалифицировать как злоупотребление свободой массовой информации, а с точки зрения последней строчки той же части противоправной будет лишь пропаганда такой передачи.

Во-вторых, с принятием нового Уголовного кодекса статья, устанавливающая наказание за изготовление или распространение произведений, пропагандирующих культ насилия и жестокости (ст. 228[1]), исчезла. Вместе с ней исчезли юридическая определенность подобных явлений и их противоправность. В этой связи преследование за злоупотребление свободой массовой информации в форме распространения передач, пропагандирующих культ насилия и жестокости, ставится в зависимость от усмотрения регистрирующего органа и теряет всякую правовую четкость.

Другой пример — дополнение части 2 статьи 4 запретом на использование скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей, «в художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов». Как будет показано ниже, данный запрет лишь порождает противоречия в правовой системе.

В 2000 году статья 4 была дополнена еще одной, третьей частью следующего содержания: «Запрещается распространение в средствах массовой информации, а также в компьютерных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, за исключением рекламы наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки II и III в соответствии с Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах», в средствах массовой информации, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников, а также распространение иной информации, распространение которой запрещено федеральными законами». Естественно, сразу возникли многочисленные вопросы относительно того, распространяется ли этот запрет, например, на показ сцены вдыхания кокаина в кинокомедии о Крокодиле Данди или на репортаж с общеизвестного места распространения наркотиков?

Чтобы ответить на все эти вопросы, нужно прежде всего принять во внимание тот факт, что данная правовая норма была введена законом, сфера правового регулирования которого имеет не самостоятельный, а производный характер. Это ясно отражено в названии Федерального закона от 20 июня 2000 года № 90-ФЗ — «О внесении дополнения в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в связи с принятием Федерального закона "О наркотических

средствах и психотропных веществах"». Отсюда следует, что при применении части 3 статьи 4 Закона «О СМИ» должен в первую очередь учитываться смысл исходной, базовой правовой нормы, содержащейся в статье 46 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах». А эта статья направлена именно на запрет пропаганды наркотиков. Вот почему при применении части 3 статьи 4 Закона «О СМИ» необходимо рассматривать как правонарушение исключительно использование СМИ для пропаганды наркотиков. При этом должны быть приняты во внимание особенности субъективной стороны такого правонарушения, как запрещенная правовой нормой пропаганда. Данное правонарушение предполагает наличие именно и только прямого умысла. Иная форма вины по определению не применима к подобному составу правонарушения.

В конце части 3 статьи 4 Закона «О СМИ» содержится запрет на «распространение иной информации, распространение которой запрещено федеральными законами». Данная норма представляется избыточной, поскольку в российской правовой системе отсутствуют иные федеральные законы, содержащие запрет на распространение информации о наркотиках. Следовательно, данная норма не имеет нового правового содержания и самостоятельно применяться не может[41].

Известно еще несколько примеров внесения в Закон «О СМИ» изменений в связи с принятием других законов, так или иначе затрагивающих сферу массовой информации. Так, 15 декабря 1994 года Государственная Дума одновременно с принятием Закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» внесла соответствующие изменения в несколько статей Закона «О СМИ».

Новелла состояла в появлении части 3 статьи 35, предусматривающей, что государственные СМИ обязаны публиковать сообщения и материалы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в порядке, установленном упомянутым Законом. Определяя порядок аудио- и видеозаписи официальных мероприятий с участием Президента РФ, заседаний Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, данный акт вводит понятие обязательных теле- и радиопрограмм, регламентирует содержание информационных и информационно-просветительских программ, процедуру теле- и радиодебатов депутатов и т.д.

Конечно, все это можно интерпретировать как вполне логичное продолжение правила, содержащегося в части 2 статьи 35 Закона «О СМИ». Действительно, здесь предусматривается обязанность редакций СМИ, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, публиковать по требованию этих органов их официальные сообщения, а равно иные материалы, обнародование которых в данных средствах массовой информации предусмотрено законодательством Российской Федерации. Но что добавляет к этому часть 3? Ничего, кроме путаницы в понятиях.

Так, новая часть 3 возлагает обязанность на «государственные средства массовой информации». Однако, *во-первых,* такое понятие не определено в Законе «О СМИ». Что же касается закона «О порядке освещения...», то здесь (ст. 3) это понятие изначально раздвоено: государственным федеральным СМИ признается СМИ, учрежденное федеральным органом государственной власти, а региональным — учрежденное федеральными органами совместно с органами субъектов Федерации либо только последними.

Использованная формула приводит к парадоксальным выводам. Так, федеральное СМИ может иметь только одного учредителя, а региональное — не менее двух. Наличие соучредителя, не являющегося органом государственной власти (например, Администрации Президента или журналистского коллектива редакции), в любом случае лишает соответствующее СМИ надежды считаться государственным. Напротив, любое ведомственное периодическое издание, учрежденное тем или иным министерством, однозначно должно считаться государственным федеральным СМИ и в таком качестве подпадать под действие Закона «О порядке освещения...».

Во-вторых, возложив обязанность не на редакции, что было бы логично, а непосредственно на СМИ, законодатель, строго говоря, лишил себя возможности требовать ее исполнения. Дело в том, что согласно ст. 2 Закона «О СМИ» средство массовой информации — не более чем форма периодического распространения массовой информации. По той же причине

[41] См.: Заключение Экспертного совета при Подкомитете Государственной Думы по печатным СМИ от 5 октября 2000 г. № 1 «О правовом содержании части третьей статьи 4 Закона РФ "О средствах массовой информации"».

сам термин «государственное средство массовой информации» представляется довольно сомнительным. Как понять такое: «государственная форма периодического распространения массовой информации»? Следует отметить, что впоследствии парламентарии тщательно старались избегать повторения этой ошибки и в других законодательных актах возлагали те или иные правовые обязанности как на СМИ, так и на их редакции, главных редакторов, учредителей и соучредителей[42].

Наконец, *в-третьих*, возложение каких бы то ни было новых обязанностей на СМИ или их редакции не должно ущемлять профессиональную самостоятельность редакций, гарантированную частью 1 статьи 19 Закона «О СМИ». В противном случае может быть нарушен баланс интересов всех участников информационных отношений.

Такие же ошибки были сделаны при дополнении статьи 35 Закона «О СМИ» частью 4, обязанной своим появлением Федеральному закону «О пожарной безопасности». В связи с принятием данного Закона Государственная Дума решила дополнить статью 35 следующим положением: «Редакции государственных средств массовой информации обязаны незамедлительно и на безвозмездной основе выпускать в свет (в эфир) по требованию Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации оперативную информацию по вопросам пожарной безопасности»[43]. Правда, здесь обязанность возлагается на редакции, что правильно, однако ее содержание остается туманным и противоречивым, поскольку Закон «О СМИ» знает такие понятия, как «выпуск средства массовой информации», являющийся результатом работы редакции, и «разрешение на выход в свет», означающее согласие главного редактора на распространение продукции СМИ. Наконец, понятие «оперативная информация по вопросам пожарной безопасности» может толковаться редакциями и службами МВД весьма произвольно.

Как видим, внесение изменений в Закон «О СМИ» в связи с принятием других федеральных законов нередко приводит не к устранению, а, напротив, к созданию новых правовых

[42] См., напр., ст. 22 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 29 апреля 1999 г.

[43] Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О пожарной безопасности"» от 27 декабря 1995 г.

коллизий. Причина такого положения понятна — неаккуратность и непрофессионализм при работе с законопроектным материалом. Как отмечает В.М. Сырых, «законотворческая деятельность представляет собой особый вид не столько познания, сколько творения правовых предписаний, нормативно-правовых регуляторов общественных отношений. И в этом смысле оно может рассматриваться как вненаучное»[44].

Но как объяснить тот факт, что некоторые изменения, предопределенные принятием соответствующих федеральных законов, до сих пор не внесены в Закон «О СМИ»? Наглядный пример — Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документа» от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ. Сохранение в Законе «О СМИ» в неприкосновенности статьи 29 «Обязательные экземпляры», строго говоря, порождает серьезную коллизию, поскольку она противоречит положениям указанного выше Федерального закона. Учитывая неразвитость российского *коллизионного права*, трудно полагать данную ситуацию нормальной.

Правда, нельзя не обратить внимание на крайне невысокий юридико-технический уровень Закона «Об обязательном экземпляре документа». Достаточно сказать, что он дает парадоксальное для российской правовой системы определение понятия «документ». Согласно статье 1 документ — это «материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования». Перечень видов «документов», обязательные копии которых должны поступать в соответствующие учреждения, крайне широк: любые издания, в том числе произведения печати, публикуемые от имени органов власти; аудиовизуальная продукция; электронные издания, включая программы для ЭВМ и базы данных; неопубликованные документы (диссертации, отчеты о результатах НИОКР, депонированные научные работы, алгоритмы и программы). Допустим, копии всех подобных «документов» действительно очень нужны соответствующим учреждениям. Но документы ли это?

Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ дает

[44] **Сырых В.М.** Законотворчество как вид социального проектирования // Проблемы юридической техники. — Нижний Новгород, 2000. — С. 46.

принципиально иное, диаметрально противоположное определение документа — «зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать» (ст. 2). А как быть с понятиями «правоустанавливающий документ», «платежный документ», «документ о доходах», «документ на предъявителя» и им подобными, которыми оперирует гражданско-процессуальное законодательство? Как быть с уголовно-процессуальным понятием документа, данным в статье 88 УПК РСФСР: «Документы являются доказательствами, если обстоятельства и факты, удостоверенные или изложенные предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для уголовного дела»? Разумеется, ни компьютерную программу, ни алгоритм, ни газетный номер ни один судья не признает документом ни по гражданскому, ни по уголовному делу. А вот паспорт, счет-фактуру, железнодорожный билет, напротив, признает документом. И тем самым нарушит Закон «Об обязательном экземпляре документа». Спрашивается, кому и зачем нужно вносить в отечественную правовую систему подобную неразбериху?

Кардинальная реформа Закона «О СМИ»

Начиная с 1997 года Государственная Дума ведет работу над коренной реформой Закона «О СМИ». Речь идет о принципиальном изменении примерно 50–60 процентов текста. Один из главных идеологов проекта — социолог И.А. Яковенко в своей пояснительной записке «Пришло ли время коснуться "священной коровы"?» так обосновывал необходимость коренной реформы: «Ныне действующий Закон РФ «О средствах массовой информации» плохо вписывается в рыночные отношения, ряд его статей оказались в противоречии со статьями нового Гражданского кодекса. Так, например, отсутствие в законе понятия «собственник средства массовой информации» приводит к многочисленным тупиковым конфликтным ситуациям. Реальные отношения собственности на средство массовой информации между учредителем, редакцией и издателем практически не регулируются». Отсюда следует вывод, что реформа закона призвана, «с одной стороны, более четко защитить независимость средств массовой информации, с другой — привести в равновесие свободу СМИ и их ответственность за

слово перед обществом». Эти идеи получили одобрение в ходе специальных парламентских слушаний, проведенных 13 февраля 1998 года в Санкт-Петербурге, где также отмечалось несоответствие ряда статей Закона «О СМИ» новому Гражданскому кодексу.

Представляя проект для обсуждения в первом чтении 14 января 1998 года, депутат Р. Габидуллин (КПРФ) отмечал: «Атавизмом сегодня является сам институт учредителя средства массовой информации, поскольку после регистрации средства массовой информации он не несет никакой ответственности за него, не выполняет никаких обязанностей и в то же время может прекратить деятельность средства массовой информации, пустившегося во многих случаях уже в самостоятельное плавание. Поэтому законопроект предлагает исключить институт учредителя средства массовой информации, передав его функции издателю, который регистрирует СМИ, является его собственником, несет всю полноту материально-финансовой ответственности, выполняет все вытекающие из понятия «собственник» распорядительные функции, учреждает редакцию в соответствии с Гражданским кодексом и назначает редактора или заключает договор с существующей редакцией на выпуск СМИ, размещает заказ на производство и распространение продукции, определяет тираж и так далее. Это отвечает историческим традициям и сегодняшним жизненным реалиям».

14 января 1998 года Государственная Дума приняла в первом чтении проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации"». Следует подчеркнуть, что текст законопроекта ясно высвечивал сверхзадачу: во-первых, создать нормативную базу для передела собственности в сфере массовой информации и, во-вторых, резко ограничить свободу массовой информации путем упрощения механизмов прекращения деятельности СМИ.

На достижение первой цели объективно были направлены нормы, уничтожавшие институт учредителя СМИ путем механического переименования учредителя в издателя. Важно подчеркнуть, что императивное закрепление за издателем полномочий собственника и учредителя ведет не только к юридической путанице, но и, главное, к установлению абсолютной диктатуры владельцев СМИ. В такой ситуации свобода массовой информации превращается в абсолютную фикцию. По сути

дела, авторы законопроекта усекают действие Конституции РФ. По их формуле право на свободу информации оказывается зарезервированным исключительно за предпринимателями и организациями, имеющими обособленное имущество. Даже объединения граждан (трудовые и журналистские коллективы, общественные советы и т.д.) оказываются «лишенцами». Получается, что одно из важнейших политических прав будет отныне принадлежать только тем, в чьих руках деньги. Подобная новелла, сильно отдающая ограничением прав человека по имущественному признаку, была бы понятна на ранних стадиях развития капитализма где-нибудь в XVIII или XIX веке, но не на заре третьего тысячелетия[45].

Реализация идеи *замены учредителя на издателя* может иметь опасные последствия. Средства массовой информации потеряют привычный правовой статус. Неизбежна полная неразбериха: кто теперь учредитель, кто издатель, кто собственник? Начнутся бесконечные судебные процессы в надежде переделить, захватить или, напротив, сохранить СМИ в своей собственности. И в этой ситуации «разбоя» криминалитет, конечно, постарается захватить значительно большее число средств массовой информации, чем он контролирует сегодня. Вот что стоит за простым на первый взгляд предложением по переименованию учредителя СМИ в издателя.

Вторая цель могла быть легко достигнута путем изменения статьи 16 Закона «О СМИ» «Прекращение и приостановление деятельности». Проект предусматривал, что с иском о приостановлении и прекращении выпуска СМИ могут обратиться в суд не только регистрирующий орган (как в действующем законе), но также органы прокуратуры и вообще любое «иное заинтересованное лицо». Перечень оснований для приостановления на срок до шести месяцев (в действующем законе — только необходимость обеспечения иска о прекращении деятельности СМИ) включал, во-первых, отказ выполнить решение суда о публикации опровержения, а во-вторых, повторное нарушение редакцией установленных Законом правил, касающихся: публикации опровержений и выходных данных, распространения продукции СМИ эротического характера, сохранения тайны псевдонима, злоупотребления правами журналиста и т.д. Неоднократность допущенных нарушений являлась основанием уже для прекращения судом деятельности по выпуску СМИ.

[45] Подробный анализ законопроекта см.: **Батурин Ю., Федотов М., Энтин В.** Пора ли «священной корове» на бойню? Что таит «модернизация» Закона «О СМИ» // Российская газета, 10 февр. 1998 г., а также Заключение на проект в варианте, представленном для первого чтения, подписанное начальником Отдела правовой экспертизы законопроектов по гражданскому законодательству и природопользованию Т.А. Пуловой. Крайне негативно оценила законопроект и СПИС. См.: **О состоянии дел в Российской Федерации с соблюдением свободы массовой информации в 1997 году.** Доклад Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации.

Правда, в дальнейшем, на пути ко второму чтению законопроект лишился многих наиболее одиозных положений. Одной из жертв внутренних думских компромиссов стала статья 4^1, содержавшая ряд декларативных антимонопольных норм. В такой ситуации обиженные авторы законопроекта призвали депутатов отклонить его во втором чтении. Что и было сделано 17 февраля 1999 года.

Некоторые законопроекты оказываются не в силах пережить подобные потрясения и тихо умирают на архивных полках в Государственной Думе. Но в данном случае работа не остановилась. Над текстом корпели специалисты и в Государственной Думе, и в Министерстве РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Получившиеся варианты оказались почти идентичны. И в равной степени далеки от совершенства.

Укажу лишь на те позиции, которые охарактеризованы в заключении Экспертного совета при Подкомитете Государственной Думы по печатным СМИ от 9 октября 2000 года как в основном заслуживающие одобрения по своим целям, но совершенно непродуманные и, как следствие, контрпродуктивные.

«Сомнительны правовые характеристики издателя, вещателя, редакции (ст. 2 — здесь и далее указывается новая редакция статей), способные спровоцировать правовой хаос. Ликвидация правового института учредителя (ст. 8 и др.) и механическая замена его институтом издателя, вещателя приводит к противоречию со ст. 52, 56, 57 и др. Гражданского кодекса РФ, а также создает многочисленные внутренние противоречия в самом законе. Наглядным примером контрпродуктивности такого подхода является отсутствие логики в правовой конструкции так называемого «права на регистрацию» (ст. 7). Совершенно очевидно, что регистрация средств массовой информации является функцией специально на то уполномоченного государственного органа, а не правом юридических и физических лиц, как это следует из текста законопроекта.

Важно подчеркнуть, что механическая замена учредителя издателем не решает ни одной проблемы, поскольку лишь косвенно затрагивает вопросы собственности. В результате вопрос о том, кто же является собственником того или иного средства массовой информации и в чем состоят его правомочия, остается открытым.

Неэффективны предусмотренные статьей 4^1 антимонопольные механизмы. Они не подкреплены гарантиями прозрачности отношений собственности в сфере массовой информации. Представляется, что данная статья должна либо ограничиться отсылочной нормой, либо трансформироваться в самостоятельную главу закона.

Многие положения законопроекта (ст. 10, 19, 20 и др.) несут опасность еще большей коммерциализации отношений в сфере массовой информации. Вместо того чтобы способствовать отделению журналистики как особой разновидности публичной службы от бизнеса как деятельности, движимой исключительно интересами получения прибыли, законопроект объективно подталкивает журналистов к ангажированности... В частности, представляется весьма сомнительным и противоречивым возложение ответственности за содержание средства массовой информации не только на главного редактора, но и на издателя (ст. 18, 19, 57). Это неминуемо приведет к еще большему подчинению журналистов хозяевам средств массовой информации, что создаст благоприятные условия для новых информационных войн и прекращения вековых традиций русской журналистики как общественного служения.

Не до конца продуман механизм защиты общественной нравственности в плане распространения продукции эротических средств массовой информации (ст. 37). С одной стороны, благодаря введению обязательного кодирования сигнала эротика вытесняется из эфирных телеканалов в спутниковые и кабельные. С другой стороны, сохраняется неопределенность понятия эротических средств массовой информации, что неминуемо сведет к нулю действенность предлагаемых механизмов. Показательно, что в МПТР России зарегистрировано всего несколько эротических средств массовой информации. В этой связи представляется необходимым уточнить понятие эротических СМИ.

Совершенно неоправданны предлагаемые изменения, касающиеся права на опровержение и ответ (ст. 43). Бесспорно, в связи с принятием нового Гражданского кодекса РФ здесь

необходимы изменения. Но они должны соответствовать положениям ст. 152 ГК РФ, а не противоречить им[46].

Серьезным недостатком законопроекта является отсутствие переходных положений. Указание в статье 2 законопроекта на то, что учредители средств массовой информации в течение года должны привести свою деятельность в соответствие с требованиями данного закона, не имеет правового содержания, поскольку с момента вступления закона в силу институт учредительства вообще более не существует. Не существует, следовательно, и учредителей. В такой ситуации правовой хаос неминуем».

Категорическими и последовательными противниками реформирования Закона «О СМИ» были его авторы. Не исключено, что в нашем отношении к закону было и остается нечто родительское. Но главный недостаток всех предлагавшихся реформ мы видели в том, что они могли лишь ухудшить закон, сломать его логику и эстетику, разрушить с таким трудом отлаженные механизмы правового регулирования, нарушить тот тонкий и деликатный баланс интересов, который, как нам казалось, обеспечивал Закон внутри сферы СМИ, в отношениях между учредителями, редакциями, журналистами, чиновниками, гражданами и т.д.

То золотое сечение, которое удалось получить в результате развития основных идей Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации» от 12 июня 1990 года в российском Законе «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года, на протяжении последнего десятилетия служило опорой не только и даже не столько существования СМИ, сколько демократического развития нашей страны в целом. Однако оба закона не смогли обеспечить цивилизованную свободу массовой информации, не дали 100-процентного результата. В отсутствие стойких демократических традиций и нравственных ориентиров даже самые ясные и недвусмысленные правовые установления породили на практике широчайший

[46] В проекте предлагалось закрепить право гражданина требовать опровержения любых «не соответствующих действительности и в том числе порочащих честь, достоинство и деловую репутацию сведений, которые были распространены в данном средстве массовой информации». Это противоречит п. 1 ст. 152 ГК РФ, согласно которому гражданин вправе требовать по суду опровержения только тех не соответствующих действительности сведений, которые порочат его честь, достоинство или деловую репутацию.

разброс толкований и применений. В представлениях создателей таблоидов и «околотаблоидов» свобода СМИ вырождается в анархическую «волю» без руля и ветрил, а конфиденциальность источника — в юридическое прикрытие бездоказательного «компромата»... Одновременно в головах недалеких чиновников ответственность СМИ перед обществом трансформируется в цензуру и диктат. Так свобода превращается в пугало, закон — в призрак, а профессиональная этика — в благие пожелания.

Конечно, потенциал Закона «О СМИ» далеко не исчерпан. В то же время необходимость его обновления становится очевидна, если иметь в виду перечисленные ниже цели.

Во-первых, есть настоятельная потребность привести Закон «О СМИ» в соответствие с Конституцией РФ, принятой двумя годами позднее (прежде всего, со ст. 23, 24, 29), а также с новым Гражданским кодексом РФ (со ст. 48–65, 138–139, 150–152, 1099–1101 и т.д.). Тем самым можно будет не только устранить имеющиеся коллизии (прежде всего терминологического характера), но и выправить правоприменительную практику, блуждающую сегодня меж трех сосен — Закона «О СМИ», Гражданского кодекса и, например, Федерального закона «Об акционерных обществах» в редакции 2001 года.

Во-вторых, необходимо устранить те внутренние противоречия, неточности и пробелы в Законе «О СМИ», что выявились в практике правоприменения. Одним из таких пробелов, конечно, является регулирование вопросов распространения СМИ в цифровых телекоммуникационных сетях. С момента принятия Закона Россия успела приобщиться к глобальному информационному обществу. Интернет, расплывчатый абрис которого был заблаговременно описан в статье 24 Закона «О СМИ», стал повседневной реальностью. Появился новый вид средств массовой информации — сетевые СМИ. И чем дольше они будут пребывать в зоне правовой неопределенности, тем хуже для них, для общества, для всех. Разумеется, никакая реформа Закона «О СМИ» не сможет заменить создание самостоятельного закона о деятельности в телекоммуникационных сетях. Но когда он еще появится? Ситуация осложняется появлением систем интерактивного телевидения[47].

[47] См.: **Кривошеев М.И., Федунин В.Г.** Интерактивное телевидение. — М.: Радио и связь, 2000; **Вачнадзе Г.Н.** Всемирное телевидение. Новые средства массовой информации — их аудитория, техника, бизнес, политика. — Тбилиси: Ганатлеба, 1989.

В-третьих, настало время дополнить Закон «О СМИ» правовыми нормами, регулирующими вновь сформировавшиеся общественные отношения, прежде всего в сфере экономики рынка средств массовой информации. В начале XXI века в России сложилась новая система экономических отношений, принципиально отличающаяся от той, что существовала у нас в начале 90-х годов. Ее откровенные несовершенства и сильный привкус криминала еще более подталкивают к выработке правовых конструкций, которые могли бы помочь наладить цивилизованный бизнес в сфере массовой информации, обустроить рынок, поддержать процессы концентрации СМИ, но положить при этом предел монополизации, в том числе со стороны государства.

В-четвертых, нужно учитывать и международно-правовой аспект. Уже после принятия Закона наша страна вступила в Совет Европы, ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, присоединилась к Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений, Флорентийскому соглашению о ввозе материалов образовательного, научного и культурного характера, ряду других актов международного права. Не за горами присоединение России к Европейской конвенции о трансграничном телевещании. И здесь не отделаешься общим правилом о приоритете норм международных договоров Российской Федерации над ее законами. Нужна серьезная работа по полномасштабной имплементации этих норм в отечественное законодательство. Первый этап — подписание Конвенции, второй — обновление законодательства, третий — ратификация Конвенции. Конечно, *подобная реформа потребует времени, но начинать нужно возможно скорее.*

Таким образом, делаем вывод: реформа Закона «О СМИ» необходима и возможна. Какой она должна быть? Ответ прост: адекватной своим целям[48].

Первая цель из перечисленных выше — *приведение Закона «О СМИ» в соответствие с Конституцией РФ и Гражданским кодексом* — может быть достигнута, *во-первых*, путем наведения порядка в вопросе о собственнике СМИ. При этом необходимо уточнить, собственником чего является тот, кого

[48] См.: **Федотов М.А.** Закон о средствах массовой информации. Редакция 2001 года. Инициативный авторский проект. — М.: Издание Союза журналистов России, 2000.

принято называть «собственником СМИ». А для этого следует разобраться в одной из основополагающих категорий права массовой информации — понятии средства массовой информации. Действующий Закон под средством массовой информации понимает «форму периодического распространения массовой информации». В результате получается неизвестный юридической науке институт «собственника формы», сильно напоминающий историю с улыбкой чеширского кота, когда *форма есть, а субстанции нет*. В соответствующей главе своей книги я остановлюсь на этом вопросе подробно.

Но, даже разобравшись с институтом «собственника СМИ», нам нельзя будет исключить из Закона «О СМИ» институт учредителя, чтобы предотвратить захват и «черный передел» собственности в данной сфере. Причем ни собственник, ни учредитель не могут считаться абсолютными хозяевами СМИ. Принципиально важно учитывать, что журналистика представляет собой не предпринимательскую деятельность, а выполнение общественного долга, функций публичной службы. Вот почему вмешательство владельца СМИ в редакционную политику должно быть ограничено законом и уставом издателя (вещателя).

Во-вторых, необходимо привести в соответствие с конституционными положениями формулу свободы массовой информации, закрепленную в статье 1 действующего Закона. Нужно показать органическую связь свободы массовой информации со свободой мысли и слова, идеологическим и политическим многообразием, свободой экономической деятельности, многообразием форм собственности и т.д.

В-третьих, правовой механизм учреждения СМИ и организаций, осуществляющих их выпуск, должен быть изменен таким образом, чтобы соответствовать требованиям ГК РФ и сложившейся практике.

В-четвертых, существующие в действующем Законе «О СМИ» правовые механизмы, призванные обеспечить защиту чести, достоинства и деловой репутации граждан, а также деловой репутации организаций, должны быть приведены в строгое соответствие с нормами Гражданского кодекса.

При этом подчеркнем, что бытующие в околомедийной среде представления о противоречиях между Законом «О СМИ» и Гражданским кодексом далеки от реальности. Очевидно, что у ГК РФ и Закона «О СМИ» разные предметы правового регулирования. Если Гражданский кодекс устанавливает порядок

образования и правоспособность юридических лиц как участников гражданских правоотношений, то Закон «О СМИ» определяет правовое положение, взаимные права и обязанности субъектов преимущественно информационных правоотношений: учредителей, редакций, издателей, распространителей, должностных лиц, граждан и т.д. Таким образом, нормы Гражданского кодекса и Закона «О СМИ» не столько противоречат, сколько, напротив, дополняют друг друга в сфере массовой информации.

Однако было бы ошибочным игнорировать те коллизии, которые возникают в рамках совместной реализации норм гражданского права и права массовой информации. В последующих главах я еще не раз вернусь к этой теме, чтобы предложить механизмы разрешения подобных коллизий.

Вторая цель возможной реформы Закона «О СМИ» — *устранение внутренних противоречий и пробелов* — может быть достигнута прежде всего за счет введения дополнительных глав, посвященных так называемым государственным средствам массовой информации и системе экономической поддержки СМИ. Кроме того, статья 24 «Иные средства массовой информации» должна трансформироваться в статью «Сетевые средства массовой информации». Пока не появятся специальные правовые акты, регулирующие все аспекты деятельности в телекоммуникационных сетях, данная статья сможет обеспечить защиту прав и законных интересов как создателей сетевых СМИ, так и рядовых пользователей, а также других граждан и юридических лиц.

Что же касается специальной главы, посвященной так называемым «государственным и муниципальным СМИ», то она представляется особенно важной ввиду явного намерения властей возложить на эту категорию СМИ серьезные задачи. Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом РФ 9 сентября 2000 года, гласит: интересы информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации требуют прежде всего «укреплять государственные средства массовой информации, расширять их возможности по своевременному доведению достоверной информации до российских и иностранных граждан».

Вот почему необходимо ясно охарактеризовать социальные функции так называемых «государственных» СМИ, формализовать каналы влияния государственных органов, должностных лиц и общественности на их деятельность, создать гарантии

как редакционной независимости, так и ответственности перед аудиторией. Важно предусмотреть, что государственные и муниципальные (точнее было бы сказать — «общественные») СМИ должны обеспечивать непредвзятое освещение фактов и событий в информационных программах, а также содействовать свободному обмену и формированию мнений.

Принципиальное значение имеет четкое разделение средств массовой информации на государственные, муниципальные и частные. Действующий Закон не препятствует тому, чтобы средства массовой информации создавались совместно государственными органами и частными лицами. В результате нередко государственные СМИ оказывались под контролем частных лиц (наглядный пример — ОАО «Общественное российское телевидение»), а частные СМИ — под контролем чиновников федерального, регионального или муниципального уровня. Вот почему важно установить, что государственные СМИ могут создаваться только государственными органами, муниципальные — только органами местного самоуправления, частные — только гражданами или юридическими лицами без государственного участия. Естественно, и имущественная база у этих СМИ должна быть различной. Такая сепарация, помимо прочего, позволит снизить уровень коррупции в СМИ.

Третья цель — *оздоровление экономики СМИ* — может быть достигнута, насколько это возможно в принципе, с помощью установления правовых механизмов экономической поддержки средств массовой информации, обеспечения их транспарентности, предотвращения монополизации. Прежде всего необходимо сформулировать принципы и пределы экономической поддержки, предотвратить использование механизмов государственного протекционизма для подкупа СМИ, наметить очертания правовых механизмов регулирования рынка средств массовой информации.

Принципиальное значение имеют здесь правовые регуляторы рекламного рынка. Они тем более важны, что именно реклама является источником средств к существованию для подавляющего большинства негосударственных СМИ. Чтобы выровнять возможности разных категорий СМИ, желательно сократить предельную долю рекламы для государственных газет, журналов и телерадиокомпаний. Одновременно должен быть введен институт независимого аудита аудитории СМИ, позволяющий сделать прозрачным и обоснованным механизм «дележа рекламного пирога». Реализованные комплексно,

подобные меры действительно означали бы закат медиа-олигархии и расцвет цивилизованных рыночных отношений в сфере медиа-бизнеса.

Четвертая цель — *имплементация международно-правовых норм в Законе «О СМИ»* — требует включения в действующий Закон целого ряда положений, истоки которых следует искать в документах ООН, ОБСЕ, Совета Европы, ЮНЕСКО и т.д. Не будем забывать, что свобода информации настолько важна для мирового сообщества, что стала предметом международных пактов и конвенций о правах человека. Ее современная правовая интерпретация дается в решениях авторитетных международных судебных органов. Поэтому любые попытки ограничить право человека свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом не только нарушает статью 29 Конституции РФ, но и вступает в противоречие с международными обязательствами нашей страны.

Конечно, рекомендации Совета Европы, касающиеся плюрализма, прозрачности и ограничения концентрации СМИ, не могут быть в полном объеме реализованы на узком пространстве Закона «О СМИ». Однако уже здесь можно было бы зафиксировать основные принципы, наметить очертания будущих механизмов правового регулирования, заложить своего рода «фундаменты», на которых в будущем можно будет возводить стройные здания узкоспециализированных законов: о предотвращении монополизации рынка СМИ, об обеспечении прозрачности, о задачах и функциях общественных информационных служб, об условиях труда журналистов в ситуациях конфликта и напряженности, о гарантиях защиты источника конфиденциальной информации. Есть насущная необходимость подготовить российское законодательство о СМИ к присоединению к Европейской конвенции о трансграничном телевещании. Это тем более важно, что программы многих российских телекомпаний можно принимать в странах ближнего и дальнего зарубежья. А значит, есть основания для налаживания цивилизованного и взаимовыгодного сотрудничества с этими странами в такой деликатной сфере, как массовая информация. Нужно лишь адаптировать российское законодательство к общеевропейским стандартам. Ведь без России Европа неполная. Как и Россия без Европы.

Реализация всех этих предложений требует осторожности и системности. Согласно открытому нами «закону сопротивления

законодательного материала», стоит только опрометчиво включить в текст нормативного акта несколько лишних слов, как они тут же вступают в противоречие с самыми разными его нормами, начинают с ними конфликтовать, взаимно перекрывая возможности применения на практике. Вот почему так важно обеспечить должное качество «имплантируемого» нормативного материала. Перефразируя Чехова, можно сказать, что в законе все должно быть прекрасно — и концепция, и процедура, и законодательная техника... *Испортить закон легко — были бы желание и властные полномочия; усовершенствовать — трудно; обратить вспять — возможно лишь в общем контексте поворота «все вдруг» от демократии к диктатуре.*

Закон-уродец не может рассчитывать на реализацию, даже если за его неисполнение будет предусмотрено суровое наказание. Вторгаясь в живую ткань действующего закона, принципиально важно сохранить взаимную корреляцию между отдельными нормами. Крайне опасно стать жертвой «синдрома белого листа», когда возникает обманчивое впечатление, что законодатель имеет дело с *tabula rasa*. На самом же деле правовая система больше похожа на листы толстенного фолианта, исписанные от начала до конца мельчайшим почерком. Вот в этом-то фолианте законодатель и должен либо заполнять имеющиеся пробелы, либо, вычеркивая целые абзацы, аккуратно вписать новые. Но так, чтобы строчки друг на друга не «наезжали», чтобы соблюдался общий контекст и не путались листы. В противном случае разрушаются логика и архитектоника закона, он утрачивает свою самодостаточность, а вместе с ней и способность быть реализованным на практике. Для добросовестного правоприменителя он превращается в нескончаемый юридический лабиринт, для злонамеренного — в оправдание правового цинизма.

Пробельность в законодательстве о СМИ

К сожалению, парламент до сих пор не смог принять важнейшие законы, которые должны были бы развивать положения Закона «О СМИ» в стройную систему законодательства о СМИ. Не приняты законы о праве на доступ к информации, о персональных данных, о коммерческой тайне, а также многие другие, прямо вытекающие из Закона «О СМИ».

Серьезнейший пробел в правовом регулировании предопределен *отсутствием закона о телерадиовещании*. Законодательство о СМИ будет неполным, пока не вступит в силу этот правовой акт, принятие которого прямо предусмотрено частью 2 статьи 30 Закона «О СМИ». Трудно не обратить внимание на исключительные превратности судьбы этого закона. Принятый Государственной Думой 12 мая 1995 года и поддержанный Советом Федерации, он был отклонен Президентом. Дума сумела 20 марта 1996 года преодолеть президентское вето, но при голосовании в Совете Федерации 10 апреля 1996 года закон собрал лишь 16 процентов голосов. Новый вариант законопроекта двинулся в путь 3 сентября 1997 года, когда Государственная Дума приняла его в первом чтении.

В поддержанном Думой (в первом чтении) варианте закона нашли отражение такие важные принципы, как свобода телерадиовещания, недопустимость цензуры, независимость программной политики телерадиокомпаний. В нем устанавливается порядок осуществления вещания, распространения официальных и экстренных сообщений, определяются типы и виды телерадиокомпаний, основы их статуса, регулируются отношения по лицензированию соответствующих видов деятельности, закрепляются полномочия Федеральной и территориальных комиссий по телерадиовещанию и т.д.

Однако нельзя не учитывать, что на законе о телерадиовещании скрещиваются противоположные интересы мощных социальных сил. В этом смысле показательны дебаты в Совете Федерации. Противники закона находили в нем противоречия с Конституцией и Законом «О СМИ», заявляя, что в формуле «телерадиовещание осуществляется свободно, за исключением ограничений, предусмотренных законом» налицо «серьезное отступление от Конституции, которая относит перечень сведений, составляющих государственную тайну, к предмету ведения федерального закона». Подмена понятий здесь очевидна.

Кроме того, критика касалась различий в статусах государственных, общественных и коммерческих телерадиокомпаний. Одни утверждали, что такие различия необоснованны, другие — что их вообще нет. Чуть ли не как о национальной трагедии говорилось о выдаче более 1200 лицензий негосударственным телерадиокомпаниям. Отзвуком полузабытой коммунистической контрпропаганды звучал тезис о том, что «коммерческая станция никогда не будет работать на пользу социального большинства».

Но главный упрек состоял в том, что закон предусматривает создание Федеральной комиссии по телерадиовещанию, наделенной широкими функциями и формируемой Президентом из числа кандидатур, две трети которых предлагаются палатами Федерального Собрания (этот порядок близок к французскому правилу «трех третей», применяемому при определении персонального состава Высшего аудиовизуального совета[49], в отличие, например, от Шведского ведомства радио и телевидения, формируемого исключительно правительством[50]). Естественно, появление такой комиссии наряду с Министерством по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций должно означать резкое ограничение функций последнего. «Нужно ли это?» — вопрошал один из участников дискуссии в Совете Федерации. «Мы способствуем созданию параллельных структур управления», — возмущался другой. «Если создавать такую комиссию, — подводил итог третий, — то она нужна только в качестве общественного координирующего органа, куда бы входили представители различных общественных и других организаций. Но она просто не сможет выполнять ту техническую работу, которую выполняет сегодняшняя служба»[51].

Если же углубиться в проблему, абстрагируясь от публично провозглашаемых доводов и контрдоводов, то легко увидеть, что минимизация правового регулирования создает наилучшие условия для административного усмотрения в вопросе о свободе аудиовизуальной информации, для бесконечных реорганизаций государственных телерадиокомпаний и эффективного воздействия на их программную политику, для достаточно произвольного распределения и перераспределения каналов вещания.

Противниками закона выступают также многие журналисты телевидения и радио, убежденные в том, что он не сулит им ничего хорошего и что только они сами могут написать хороший закон. Это не в последнюю очередь связано с особенностями правовой культуры работников СМИ, попросту не знакомых с теми широкими правами, которые гарантированы им российским Законом «О средствах массовой информации», и потому постоянно требующих закрепления этих прав.

[49] **Le Conseil superieur de l'audiovisuel.** Les brochures du CSA. — Paris, Mars 1998.

[50] См.: www.rtvv.se.

[51] **Совет Федерации Федерального Собрания.** Заседание пятое // Бюллетень № 1 (101). 10 апреля 1996 года. — Издание Совета Федерации. — С. 28–34.

Наконец, среди противников принятия закона о телевидении и радиовещании следует назвать криминальные структуры, уже обосновавшиеся в сфере электронных СМИ и принесшие свои нравы в журналистскую среду. Существуют негласные прейскуранты, которыми определено, сколько нужно заплатить наличными, чтобы тот или иной клип был включен в новогоднюю программу, сколько стоит скрытая реклама в программе новостей и сколько — отмена выхода в эфир передачи, содержащей компрометирующую информацию. Естественно, те, кто держит в своих руках подпольный телевизионный бизнес, мягко говоря, не заинтересованы в том, чтобы закон вторгался в сферу их интересов.

Однако помимо сил, противостоящих принятию закона о телевидении и радиовещании, есть и силы противоположной ориентации. В первую очередь это телезрители, желающие, чтобы телевидение «принадлежало» им по закону. Их раздражает бесконечная агрессивная и почти не регламентированная реклама, обилие низкопробных развлекательных программ, эротические сцены и сцены насилия, показываемые в то время, когда дети смотрят телевизор. В Швеции, например, прежде чем был принят Закон о радио и телевидении (1996 г.), парламент был вынужден учредить специальный Совет по вопросам насилия в СМИ (The Council on Media Violence).

Конечно, в скорейшем принятии закона заинтересованы также негосударственные телерадиокомпании, ожидающие правовых гарантий сделанных и предполагаемых инвестиций в их сети и станции.

К числу сторонников закона относятся также те политические деятели и представители властных структур, которые намереваются с помощью законодательного регулирования вывести электронные СМИ из сфер как административного усмотрения, так и борьбы между разными центрами власти.

Однако анализ показывает, что имеющийся проект федерального закона о телерадиовещании имеет мало шансов на успех. Более продуктивным представляется разделение имеющегося варианта на несколько самостоятельных законопроектов: о Федеральной комиссии по телерадиовещанию, о лицензировании телерадиовещания, о государственном телерадиовещании, об общественном телерадиовещании, о частном телерадиовещании и т.д. Такая тактика может существенно сократить число противников каждого отдельного законопроекта и обеспечить многим из них хорошую парламентскую перспективу.

Даже не началась подготовка *закона об основах экономических отношений в сфере массовой информации*. Именно этот закон должен был бы положить конец продолжающейся монополизации СМИ, обеспечить транспарентность отношений собственности, гарантировать независимость редакционной политики. Недвусмысленный намек на необходимость принятия данного нормативного акта содержится в перечне сведений, которые должны быть сообщены при регистрации СМИ, а именно в отношении каких других СМИ заявитель является учредителем, собственником, главным редактором, редакцией, издателем или распространителем (п. 10 ч. 1 ст. 10 Закона «О СМИ»).

Вместо того чтобы установить основы экономических отношений в данной сфере, законодатель пошел по пути элементарного патернализма, приняв Федеральные законы «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» и «Об экономической поддержке районных (городских) газет». Причем последний долгое время не действовал, поскольку средства на его исполнение не предусматривались в федеральном бюджете, а в нашей правовой системе действуют только те законы, которые не приостановлены законом о федеральном бюджете[52].

Конечно, не будь этих законов, экономический кризис неминуемо привел бы к гибели многих некоммерческих СМИ. Но беда в том, что данные федеральные акты подменяют комплексное регулирование рынка СМИ системой временных льгот и привилегий. На местах данные механизмы копируются с известными «уточнениями», в результате чего допуск к налоговым льготам получают только лояльные к властям СМИ.

Избыточность в законодательстве о СМИ

Серьезную опасность представляют нормативные акты, пытающиеся регулировать те общественные отношения, которые в этом не нуждаются. В пределах подобных зон избыточного правового регулирования свобода массовой информации ока-

[52] Например, ст. 119 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ гласит: «Приостановить с 1 января по 31 декабря 2001 года действие законодательных актов Российской Федерации, реализация которых не предусмотрена настоящим Федеральным законом, согласно приложению 38».

зывается существенно ограничена. Наиболее яркий пример — Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Задуманный как средство ограничения независимости редакционной политики и обеспечения фракционного плюрализма, он ни одной из этих целей так и не достиг. И не в последнюю очередь потому, что по своей юридической органике данный закон не был приспособлен для правоприменения.

К числу «избыточных» с полным правом можно отнести многочисленные законопроекты, в которых ясно различимы черты пресловутого Федерального наблюдательного совета по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании[53]. Эти мотивы прослеживаются в законопроектах «О государственном регулировании и контроле оборота продукции сексуального характера», «О государственном управлении и поддержке Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании» и др.[54]

Наиболее отчетливо характерные черты этой категории законопроектов проявляются в проекте Федерального закона о Высшем совете по защите нравственности телевизионного вещания и радиовещания в Российской Федерации. Однажды уже принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации, он был отклонен Президентом РФ по следующим причинам.

Во-первых, законопроект противоречил основам конституционного строя Российской Федерации. В нем предлагалось закрепить положение, согласно которому телерадиовещатели фактически принуждались к предварительному контролю планируемой для распространения массовой информации со стороны Высшего совета по защите нравственности, т.е. к цензуре, которая прямо запрещена частью 5 статьи 29 Конституции РФ.

Во-вторых, создаваемый Высший совет наделялся полномочиями, в соответствии с которыми он сочетал одновременно функции исполнительной и судебной власти, что противоречит

[53] Федеральный наблюдательный совет по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании был образован в 1993 г. и прекратил свое существование ровно через месяц вместе с породившим его Верховным Советом РФ.

[54] **Право на информацию: российское законодательство о СМИ в 1999–2000 гг. в контексте западноевропейских стандартов свободы слова.** — М.: Институт проблем информационного права, 2001.

принципу разделения властей, закрепленному статьями 10 и 11 Конституции РФ.

В-третьих, ряд полномочий, закрепленных в законопроекте за Высшим советом, относился к функциям исполнительной власти, которые в соответствии с Конституцией РФ могут осуществляться только Правительством РФ.

В-четвертых, предусмотренное в законопроекте участие палат Федерального Собрания РФ в формировании Высшего совета и возможность их обращения в Совет неправомерно расширяют полномочия палат, установленные Конституцией РФ.

В-пятых, Высший совет наделялся правом налагать административные взыскания в виде штрафа за ряд административных правонарушений, состав которых не предусмотрен Кодексом РСФСР об административных правонарушениях.

Дальнейшая работа над законопроектом не изменила да и не могла изменить его неконституционный характер. Во всех последующих вариантах сохраняется двойственность функций Высшего совета как органа одновременно исполнительной и судебной власти, что нарушает конституционный принцип разделения властей. Так, он вправе осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и налагать меры административного взыскания. Причем составы административных правонарушений сформулированы непосредственно в тексте законопроекта, что нарушает сложившуюся законодательную практику, согласно которой составы административных правонарушений фиксировались либо в КоАП РСФСР, либо в специальных законах об административной ответственности юридических лиц. Следует заметить также, что размеры штрафов, предусмотренных в данном законопроекте (до 20 тыс. минимальных размеров оплаты труда (МРОТ)), противоречат общим положениям КоАП Российской Федерации.

Сохранено в новых вариантах законопроекта и не предусмотренное Конституцией участие палат парламента в формировании Высшего совета.

Не устранено и противоречие в определении субъекта ответственности за нарушение норм нравственности (в новых вариантах — «прав потребителей»). Таковым субъектом проект называет вещателя. Однако, исходя из текста проекта, вещателем является юридическое либо физическое лицо, осуществляющее телевизионное вещание и (или) радиовещание на основании лицензии на вещание, т.е. осуществляющее распространение продукции средства массовой информации. В то же

время выпуск средства массовой информации осуществляется не вещателем, а редакцией. Примем во внимание также существующее в законодательстве определение цензуры как требования от редакции средства массовой информации предварительно согласовывать сообщения и материалы, а равно налагать запрет на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей (ст. 3 Закона «О СМИ»).

В такой правовой ситуации вещатель не имеет правовых оснований для предварительного воздействия на редакцию средства массовой информации с целью обеспечения соответствия выпускаемой продукции определенным требованиям, связанным с интересами защиты нравственности или прав потребителей. Естественно, совершенно недопустимо возложение административной ответственности на лицо, которому законом фактически запрещено что-либо предпринимать для предотвращения административного правонарушения. В этой связи необходимо напомнить, что административное правонарушение может быть только виновным действием или бездействием. Отсутствие же вины исключает административную ответственность (ст. 10 КоАП РСФСР).

Но главным недостатком данного законопроекта и ему подобных является *смешение права и морали — двух разнородных социальных регуляторов*. Это проявляется прежде всего в самой концептуальной идее данного проекта — создать государственный орган, деятельность которого будет направлена на так называемую «защиту нравственности» в области телерадиовещания. Как понятие сугубо этическое, нравственность не может регулироваться государством. Исполнение требований морали должно санкционироваться лишь формами духовного воздействия (общественной оценки, одобрения или осуждения). Стремление определять нравственность нормами, исходящими от государства, характерно только для теократических и тоталитарных государств. В Российской Федерации, которая в соответствии с Конституцией является светским и демократическим государством с гарантированным политическим и идеологическим разнообразием, подобного рода регулирование неконституционно. Более того, оно противоречит Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку вводит ограничения, которые не являются необходимыми в демократическом обществе.

Напротив, Высший совет предстает в законопроекте государственным органом, определяющим нравственный характер

материалов телевидения и радио в соответствии с установленными им самим критериями. Это является прямым нарушением конституционных принципов идеологического разнообразия и запрета на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной. Причем проект не дает юридического определения таких понятий, как «нравственность», «любовь и уважение к Отечеству», «вера в добро и справедливость» и т.п. В результате деятельность Высшего совета неминуемо сведется к произвольному толкованию этих терминов и юридически неосновательному решению вопросов возложения ответственности в конкретных случаях.

Не спасает положения использование в законопроекте ссылки на защиту прав потребителей «продукции телевизионного вещания и радиовещания». Помимо очевидной приблизительности используемой терминологии главным недостатком данного подхода является абсолютно недопустимое смешение административно-правовых, гражданско-правовых и информационно-правовых отношений.

Вызывает сомнения сама необходимость создания Высшего совета. В настоящее время в Российской Федерации существует Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, осуществляющее свою деятельность на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 1999 года № 1022. Подпункт 4 пункта 5 этого Положения предусматривает, что в целях реализации возложенных на него задач Министерство осуществляет контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации, условий регистрации и лицензий, наложение взысканий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, вынесение предупреждений; приостановление и аннулирование регистраций и лицензий в установленном порядке.

Теми же самыми функциями планируется наделить создаваемый Совет, что помимо неоправданных бюджетных затрат приведет к спорам о правовой компетенции двух ведомств. В то же время следует напомнить, что статья 30 Закона «О СМИ» предусматривает создание Федеральной комиссии по телерадиовещанию, в задачу которой входят выработка государственной политики в области лицензирования радио- и телевещания и проведение ее как непосредственно, так и через территориальные комиссии по телерадиовещанию. Согласно статье 32 этого Закона именно Федеральная комиссия по телерадиовещанию

может аннулировать лицензию, в частности если неоднократно нарушались предусмотренные настоящим Законом правила распространения теле- и радиопрограмм. Очевидно, что именно данная комиссия должна осуществлять функции контроля над тем, насколько программы вещателей отвечают условиям лицензии и требованиям законодательства. Иными словами, те функции, которые авторы анализируемого законопроекта намереваются возложить на Высший совет (кроме, разумеется, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам), Закон «О СМИ» закрепляет за Федеральной комиссией по телерадиовещанию и территориальными комиссиями по телерадиовещанию. Однако федеральный закон, который должен определить порядок формирования и деятельности Федеральной и территориальных комиссий по телерадиовещанию, до сих пор не разработан. Вот почему эти функции временно осуществляет МПТР. Так избыточность в законодательстве о СМИ смыкается с пробельностью.

Единственным положительным результатом всех этих законопроектных инициатив стала активизация усилий журналистского сообщества по формированию механизмов профессиональной саморегуляции. Функционирует Большое жюри Союза журналистов России, открыта для присоединения Хартия телерадиовещателей. Есть основания полагать, что именно через саморегуляцию удастся постепенно сформировать культуру свободной журналистики, опирающейся на правдивость информации и независимость комментария. С этим связана и самореализация журналистики как свободной профессии и публичной службы, что подчеркивается определением журналиста как лица, выполняющего общественный долг (ч. 4 ст. 49 Закона «О СМИ»).

«Распыленные» нормы

Следует отметить, что в законодательстве «распылено» немало единичных норм, касающихся, например, льгот по налогообложению прибыли, полученной редакциями СМИ от производства и распространения их продукции. В законодательстве такие «рассеянные» нормы регулируют отношения в сфере СМИ, но при этом не входят непосредственно в систему законодательства о средствах массовой информации. *Именно таким путем в сферу СМИ проникают многочисленные ограничения и предписания, имеющие существенное значение.*

Например, законодатель счел возможным в Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 29 апреля 1999 года предусмотреть норму, противоречащую концепции Закона «О СМИ», а именно в духе советского времени определить задачи СМИ и определить формы, в которых они должны реализовываться. «Средства массовой информации... — говорится в статье 21 данного Закона, — формируют у граждан потребность в занятиях физическими упражнениями... популяризируют комплексы физических упражнений, в том числе для самостоятельных занятий в домашних условиях... освещают опыт трудовых коллективов физкультурно-спортивных организаций, успешно внедряющих физическую культуру в жизнедеятельность граждан...»

В отношении телевизионных и радиовещательных компаний в статье 22 указывается, что они «...организуют ежедневные передачи оздоровительной направленности (утренняя, производственная гимнастика)... организуют регулярные репортажи по каналам теле- и радиовещания о спортивных соревнованиях по наиболее популярным видам спорта... обеспечивают в приоритетном порядке финансирование программ физкультурно-оздоровительной и спортивной направленности...» и т.д. При этом не забыты финансовые интересы спортивного бизнеса: «...Трансляция спортивных соревнований и других спортивных мероприятий по каналам теле- и радиовещания, съемки и фотографирование спортивных соревнований и других спортивных мероприятий, производство записи их изображения и их звуковые записи осуществляются только при наличии разрешений организаторов спортивных соревнований или других спортивных мероприятий либо соглашений в письменной форме о приобретении прав у организаторов спортивных соревнований».

В законодательстве о выборах, напротив, нормы, касающиеся использования СМИ, вполне уместны; однако, как будет показано в соответствующей главе, они не всегда отличаются четкостью и последовательностью.

Отрадно сохранение в УК РФ отдельного состава, призванного защитить журналистов. Правда, статья 144 немало потеряла по сравнению со своей предшественницей — статьей 140[1] прежнего УК РСФСР. Если в прежней редакции диспозиция включала злостное воспрепятствование в какой бы то ни было форме законной профессиональной деятельности журналистов, а равно принуждение их к распространению либо отказу

от распространения информации с целью ограничения свободы массовой информации, то в новой редакции сохранилось лишь принуждение к распространению или отказу от распространения информации. В таком виде сфера применения данной уголовно-правовой нормы неоправданно сужается.

Подводя итог сказанному, подчеркнем, что *наличие «распыленных» норм нельзя однозначно оценить как недостаток, хотя они, конечно, свидетельствуют об относительной неразвитости законодательства о СМИ.* Основная оценка должна зависеть от того, насколько та или иная норма вписывается в общую идеологию данной отрасли законодательства.

Помимо законов статус СМИ на федеральном уровне определяется также многочисленными указами Президента, постановлениями Правительства, нормативными актами Центризбиркома, а иногда и ведомственными инструкциями. В той части, в которой данные акты ограничивают свободу массовой информации, они откровенно противоречат положениям части 3 статьи 55 Конституции РФ, которая устанавливает, что подобные ограничения могут вводиться только федеральным законом и только в строго определенных целях, а с учетом требований статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод — также только в той мере, в какой это необходимо в демократическом обществе.

Региональное законодательство о СМИ

Сразу подчеркну, что вопрос о пределах компетенции субъектов Российской Федерации в сфере массовой информации далеко не так прост. Статья 5 Закона «О СМИ» однозначно относит законодательство в этой области к совместной компетенции Федерации и ее субъектов. Однако подобные вопросы решаются не федеральными законами, а Конституцией. Пункт «и» статьи 71 Конституции РФ устанавливает, что «федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь» относятся к исключительной компетенции РФ. Что же касается региональных средств массовой информации, то здесь реализуется исключительная компетенция субъектов Федерации, поскольку статья 72 Конституции РФ не указывает «региональные информацию и связь» среди предметов совместной компетенции. В то же время пункт «е» статьи 72 относит общие вопросы культуры к совместной компетенции Федерации

и ее субъектов. Сюда же попадает и административное законодательство (пункт «к»). Следовательно, *законодательство о СМИ по необходимости распадается на три сегмента, в первом из которых реализуется исключительное ведение Федерации, во втором — совместное ведение, в третьем — исключительное ведение субъекта Федерации.*

Хотя в Конституции Российской Федерации не детализируется, что подразумевается под категориями «федеральные... информация и связь», однако можно с уверенностью утверждать, что речь идет об общенациональных средствах массовой информации, регулирование деятельности которых даже практически невозможно на уровне регионов. Для примера зададимся вопросом: сможет ли орган государственной власти субъекта Федерации обязать федеральную телекомпанию показывать передачи эротического характера в то или иное время да еще с учетом многочисленности часовых поясов в России? Хотя подобные права закреплены частью 2 статьи 37 Закона «О СМИ» даже за органами местного самоуправления, однако практически они нереализуемы в отношении федеральных, общероссийских аудиовизуальных СМИ.

Не будем, однако, забывать, что пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации относит к исключительной компетенции Федерации «регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина», а следовательно, регулирование и защиту свободы массовой информации, закрепленной в статье 29 как одно из конституционных прав человека и гражданина. В то же время пункт «б» статьи 72 Конституции РФ относит защиту прав и свобод человека и гражданина к сфере совместной компетенции. Не вдаваясь в детальное обсуждение этой, на мой взгляд, формально-логической ошибки законодателя, отмечу, что региональный законодатель вправе регулировать отношения в сфере массовой информации, во-первых, только опираясь на федеральный закон, поскольку в силу требований статьи 76 Конституции РФ при наличии федерального закона закон субъекта Российской Федерации должен ему соответствовать, и, во-вторых, не затрагивая вопросов регулирования свободы массовой информации и связанных с ней прав и свобод человека и гражданина. В то же время региональные власти обязаны защищать свободу массовой информации, руководствуясь при этом нормами Федерального закона «О СМИ».

Однако *практика так же далека от конституционных требований, как весы рыночного торговца от эталонных*

часов. К настоящему времени лишь в четырех субъектах Российской Федерации (Адыгея, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Ханты-Мансийский автономный округ) приняты комплексные законы «О средствах массовой информации». Кроме того, в нескольких десятках субъектов Российской Федерации действуют законы, касающиеся экономической поддержки СМИ, освещения в государственных и муниципальных СМИ деятельности соответствующих органов власти и самоуправления, распространения продукции средств массовой информации эротического характера и т.д. Среди наиболее удачных — законы Чувашской Республики, Красноярского края, Архангельской, Ленинградской, Магаданской, Мурманской, Свердловской, Тверской областей и т.д.

Порой встречаются довольно экзотичные для нынешней российской правовой системы нормативные акты. Так, с 1991 года в Татарстане действует закон «О защите чести и достоинства Президента Республики Татарстан». Он устанавливает административную ответственность в виде штрафа с конфискацией продукции СМИ за публичное оскорбление или клевету в отношении главы республики. Причем штрафу подвергаются как физические лица, так и средства массовой информации (точнее было бы сказать — редакции). Очевидно, что данный нормативный акт, мягко говоря, не вполне согласуется с Конституцией РФ, гарантирующей каждому защиту его чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23) на началах равенства независимо, помимо прочего, от его должностного положения (ч. 2 ст. 19).

Как известно, несоответствие региональных законов федеральным — явление довольно распространенное, хотя, безусловно, разрушительное и потому абсолютно недопустимое. Кроме того, как отмечает Ю.А. Тихомиров, в законах субъектов Российской Федерации — «обилие норм-дефиниций, дублирующие и путаные термины, произвольная структуризация текста, сомнительные обозначения частей закона, неудачное формулирование правовых норм, игнорирование системных связей и ошибочные ссылки, отсылки»[55].

Естественно, общие недостатки регионального законотворчества затронули и сферу массовой информации, где правовое

[55] **Тихомиров Ю.А.** Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники. — Нижний Новгород, 2000. — С. 44.

регулирование имеет особую политическую значимость. Региональные законы о СМИ не только менее демократичны, чем федеральный закон, но и зачастую откровенно игнорируют его. Так, Кодекс Республики Башкортостан о средствах массовой информации даже не упоминает Федеральный закон «О СМИ», а журналистов, представляющих «внереспубликанские», то есть зарегистрированные на федеральном уровне или в других субъектах Российской Федерации, средства массовой информации, приравнивает к иностранным корреспондентам. В статье 64 Кодекса говорится: «На аккредитованных в Республике Башкортостан журналистов распространяются права и статус журналистов, установленные настоящим Кодексом и Правилами аккредитации и пребывания корреспондентов средств массовой информации Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и иностранных государств на территории Республики Башкортостан».

Создатели Кодекса не остановились перед изменением предмета регулирования данного нормативного акта, распространив его действие на «компьютерную информацию» и создав тем самым проблему его сопряжения с другими источниками информационного права. Они расширили перечень составов злоупотребления свободой массовой информации, включив сюда «использование выражений и аудиовидеопродукции, оскорбляющих человеческое достоинство». Одновременно они забыли такую «мелочь», как использование СМИ для совершения уголовно наказуемых деяний.

Кодекс открывает лазейки для создания органов цензуры, устанавливая, что «недопустимость цензуры» не распространяется на «случаи, предусмотренные действующим законодательством». Он вводит дополнительные требования при регистрации СМИ, расширяет перечень оснований для отказа в регистрации, для признания свидетельства о регистрации недействительным, для прекращения деятельности СМИ и т.д. В то же время Кодекс существенно ограничивает самостоятельность редакций в пользу учредителей, урезает их возможности по защите своих интересов, поскольку не содержит норм об условиях освобождения редакций и журналистов от ответственности. По всем перечисленным и многим другим позициям Кодекс явно противоречит императивным нормам Федерального закона «О СМИ». Кроме того, в нем есть противоречия с Конституцией РФ, Гражданским кодексом, Законом РФ «Об авторском праве и смежных правах» и др.

В то же время Кодекс содержит интересные правовые решения ряда проблем, не затронутых федеральным законодательством. Так, в нем есть статья о недопустимости монополизации СМИ. Правда, норма статьи 10 («Ни один учредитель не вправе иметь в собственности, владении, пользовании, управлении более тридцати процентов всех средств массовой информации, зарегистрированных (осуществляющих деятельность) в республике») вряд ли может быть признана оптимальной. Примечательна и формула, содержащаяся в статье 7: «За разглашение средствами массовой информации государственной, коммерческой или иной тайны, охраняемой законодательством, ответственность несут лица, передавшие информацию в средства массовой информации. Редакция или ее сотрудник, получившие информацию без нарушения действующего законодательства и не имеющие официального письменного уведомления о наличии в ней тайны, ответственности за разглашение ее не несут». О ценности упомянутых норм говорит тот факт, что они уже начали репродуцироваться в законодательстве других субъектов Российской Федерации. Так, аналогичные положения содержатся в Законе Ханты-Мансийского автономного округа о СМИ.

Если же сравнить Кодекс с Законом Кабардино-Балкарской Республики «О средствах массовой информации и издательской деятельности», то бросается в глаза близость последнего к федеральному законодательству. Правда, и здесь делаются исключения из общего правила о недопустимости цензуры для «случаев, специально оговоренных в законодательстве» (ст. 4). Есть и другие расхождения с Законом РФ «О СМИ», однако они не носят системного и, как правило, принципиального характера. Отсюда следует, что федеральное законодательство о СМИ вполне пригодно для того, чтобы составлять основу региональных законов о СМИ.

Этот вывод напрашивается и при анализе Закона Ханты-Мансийского автономного округа о СМИ. Имеющиеся здесь расхождения с федеральным законом незначительны, но порой носят комичный характер. Так, статья 9 предоставляет право обращаться в суд с иском о прекращении деятельности СМИ не только органам, перечисленным в Законе РФ «О СМИ», но также Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации.

Не меньшее удивление способны вызвать нормы, устанавливающие вразрез с УК РФ административные штрафы за

«разглашение в средствах массовой информации государственной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны», а также за «вмешательство средств массовой информации в частную жизнь человека, в том числе сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия или согласия его наследников, опубликование или предание гласности иным способом содержания личных писем и документов гражданина» (ст. 51, 52). Очевидно, что юридическая значимость таких норм равна нулю. В то же время можно только приветствовать попытку регионального законодателя установить административную ответственность за введение цензуры, монополизацию СМИ, незаконный отказ в регистрации СМИ, воспрепятствование распространению продукции СМИ, злоупотребление правами журналиста, оказание давления на руководство редакции и т.д. (ст. 49–70).

Типичным примером живучести сложившихся в советскую эпоху традиций управления прессой может служить постановление Воронежской областной Думы и Администрации Воронежской области «О повышении эффективности взаимодействия органов власти с местными средствами массовой информации» от 10 августа 1998 года № 578/791. Что касается формы постановления, то уже сам факт придания ему формы совместного акта областной Думы и областной Администрации нарушает один из основополагающих принципов правового государства — принцип разделения властей. Советская система, как известно, отвергала этот принцип, ставя на его место принципы полновластия Советов и руководящей роли КПСС. Это предопределяло практику принятия совместных актов (обычно — ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР) как на общесоюзном, так и на республиканском и местном уровнях.

Что же касается содержательной стороны постановления, то его главный пафос состоит в *создании благоприятных условий для одних средств массовой информации в ущерб другим*. Во-первых, предусмотрено создание условий для приоритетного распространения именно местных, а не всех периодических печатных изданий, распространяющихся на территории области. Очевидно, что предоставление местным изданиям таких льгот, как снижение тарифов за доставку и приоритетное распространение в розницу, ставит их в преимущественное положение по отношению к другим печатным изданиям, работающим на ту же аудиторию, и представляет собой противоправное

вмешательство в конкуренцию на рынке массовой информации. Во-вторых, органам местного самоуправления рекомендовано установить льготы средствам массовой информации, учредителями которых являются органы государственной власти и местного самоуправления.

Очевидно, что установление подобных привилегий нарушает один из важнейших принципов конституционного строя — поддержку конкуренции и равную защиту всех форм собственности (ст. 8 Конституции РФ). Тем самым нарушается и статья 7 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 года № 948-1 (в редакции законов РФ от 24 июня 1992 г. № 3119-1, от 15 июля 1992 г. № 3310-1, Федерального закона от 25 мая 1995 г. № 83-ФЗ). Антимонопольный закон содержит ясный императивный запрет органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимать акты и (или) совершать действия, которые создают дискриминирующие или, напротив, благоприятные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов или граждан. В конечном итоге подобные меры угрожают и конституционному институту свободы массовой информации.

Примечательно, что в некоторых регионах создаются специальные органы, действующие в сфере СМИ. Поскольку в современных российских условиях никакие, пусть даже самые прекрасные в юридическом и социальном смысле, правовые нормы работать в автоматическом режиме не будут, региональные законодатели предусматривают создание специальных организационных структур, ответственных за реализацию норм законодательства о СМИ. Так, Закон Республики Адыгеи о СМИ предполагает образование специально уполномоченного органа государственной власти, ответственного за разработку и реализацию государственной политики в отношении СМИ на территории субъекта Российской Федерации. В Башкортостане предусмотрено функционирование Палаты по защите свободы слова и информационным спорам. Формирование в субъектах РФ системы подобных государственных и общественно-государственных органов наряду с комиссиями по районным (городским) газетам (предусмотрены Федеральным законом «Об экономической поддержке районных (городских) газет») явилось бы серьезным и действенным фактором практической

реализации норм как федерального, так и регионального законодательства о СМИ.

Особое место в системе регионального законодательства о СМИ занимают нормативные акты, облеченные в форму договоров между субъектами Федерации. Так, Соглашением о сотрудничестве между Республикой Адыгеей и Краснодарским краем в сфере межнациональных отношений и деятельности СМИ от 31 марта 1998 года предусмотрены обязательства сторон по сохранению единого информационного пространства, подготовке и обмену тематическими материалами, противодействию публикации материалов, разжигающих социальную, национальную и религиозную рознь, и т.д. Сходные положения зафиксированы в Соглашении о сотрудничестве в области СМИ, издательской деятельности, книгораспространения и полиграфии, подписанном 15 июня 1995 года представителями 18 субъектов Федерации.

Относительная неразвитость, пробельность и противоречивость регионального законодательства о СМИ, со всей очевидностью выявленные в ходе исследований 1999–2000 годов Институтом «Общественная экспертиза», являются результатом столкновения интересов местных элит с требованиями Федерального закона «О СМИ», опирающегося на общедемократические (а значит, в глазах региональных «баронов» — идеалистические) представления о взаимоотношениях власти и прессы. Такие болевые точки не могли не возникнуть.

Представления о цивилизованном и равноправном партнерстве не могут в одночасье стать общепринятыми на необъятном пространстве России, где на считанные годы демократического развития приходятся столетия абсолютизма и десятилетия тоталитаризма. Но отсюда не следует, что общество должно сидеть сложа руки в ожидании момента, когда в нем сами собой сложатся и разовьются демократические традиции и нормы. Принципиально важно соединить усилия тех, кто может предложить готовые решения, с теми, кто готов эти решения воплотить в жизнь. Вот почему можно только приветствовать тех региональных лидеров, которые проявили заинтересованность в разработке и реализации модельного закона «О СМИ», способного стать неким лекалом для региональных законодателей[56].

[56] См.: **Федотов М.А., Монахов В.Н.** Модельный закон «О средствах массовой информации» // Общественная экспертиза: анатомия свободы слова 2000. — М.: Издание Союза журналистов России, 2000.

Нельзя не признать, что *как федеральное, так и региональное законодательство о СМИ развиваются довольно хаотично.*

Во-первых, существующая ныне практика законотворчества в значительной степени характеризуется бессистемным поточным производством пробельных и противоречивых нормативных актов, конъюнктурных по содержанию и не приспособленных для правоприменения. Такая практика лишь усиливает разбалансированность правовой системы, и без того переживающей трудный, хотя и естественный период адаптации к относительно новой конституционной базе.

Во-вторых, известный еще с досоветского периода правовой нигилизм ныне стал тотальным явлением, охватившим как властные структуры, так и общество в целом. Власть и подвластные в равной мере игнорируют законодательные установления, подчиняясь лишь праву силы, денег или хитрости. В такой ситуации всякие новые законы лишь увеличивают энтропию правовой системы.

В-третьих, существующие планы законопроектных работ отражают подчас лишь степень личной заинтересованности отдельных групп депутатов. Вакуум закономерно заполняется ведомственным нормотворчеством. В итоге растет «коэффициент юридического бюрократизма» — отношение количества подзаконных актов к числу законов. Причем, как показывает практика, именно с помощью инструкций легче всего добиться целей и результатов, совершенно противоположных тем, которые закладывались буквой и духом Закона «О СМИ». В этой связи трудно удержаться, чтобы не вспомнить, как еще в дореформенной России предписывалось «всем властям, не исключая и высших правительственных мест, утверждать свои определения на точных словах закона, не переменяя в них, без доклада Императорскому Величеству, ни единой буквы и не допуская обманчивого непостоянства самопроизвольных толкований»[57].

Было бы наивным полагать, что издание новых законов — ключ к решению острейших проблем сферы массовой информации. Вовсе не факт, что, переделывая старые законы и в массовом порядке принимая новые, мы быстро добьемся перехода количества в качество и создадим правовое государство. Не все так просто. Полезным может быть только юридически качественный закон.

[57] Цит. по: **Трубецкой Е.Н.** Энциклопедия права. — С. 168.

Но и этого мало: *правовой текст является лишь формой выражения части элементов реального механизма функционирования права, а именно правовой нормы и правового сознания*. Текстуальное выражение правовых идей само по себе еще не может считаться существующим явлением правовой действительности[58]. В то же время не всякий закон является правовым, как и не всякая легальная власть является легитимной (например, законы рейха и власть Гитлера в нацистской Германии). Чтобы закон мог считаться правовым, его существом должна стать, по выражению видного французского правоведа прошлого века М. Ориу, «субстанция общих идей об урегулировании социальных дел на благо государства и во имя справедливости»[59]. Причем представления о благе и справедливости, доминирующие в каждый конкретный момент в той или иной стране, могут очень далеко отклоняться от тех, что считаются общепризнанными в рамках, например, европейской цивилизации. XX век дал тому немало примеров. Вот почему для России столь важна проблема самоидентификации. Неопределенность в этом вопросе приводит к неустойчивости ориентиров: нравственных, геополитических, правовых. Вот почему реформирование законодательства в направлении построения правового государства требует перестройки всех отношений в обществе и его политической системе, радикального изменения ментальности законодателей и правоприменителей. Впрочем, данная тема далеко выходит за рамки той задачи, которую автор пытается решить в этой книге.

[58] См.: **Грязин И.Н.** Текст права (Опыт методологического анализа конкурирующих теорий). — Таллинн: Изд-во Ээсти Раамат. Тартуский государственный университет, 1983.

[59] **Ориу М.** Основы публичного права. — М.: Изд-во Коммунистической академии, 1929. — С. 241.

Глава 4

БОРЬБА ЗА СМИ: НОРМАТИВНЫЕ И НЕНОРМАТИВНЫЕ АКТЫ

Где вся держава — вор на воре,
и ворон ворону не враг,
мечта о Боге-прокуроре
уныло пялится во мрак.

СМИ как орудие борьбы и главный приз

Еще со времен горбачевской перестройки средства массовой информации превратились в один из главных и наиболее мощных инструментов политической борьбы. Именно поэтому они были и остаются одним из самых желанных призов в такой борьбе. Естественно, в борьбе за СМИ власти обычно пытаются использовать правовые механизмы, расширяя или сокращая пространство свободы выражения мнений в зависимости от политической ситуации. Так, в январе 1991 года, вдогонку событиям у вильнюсского телецентра (что символично), Президент СССР М.С. Горбачев предложил Верховному Совету СССР взять на себя функцию обеспечения плюрализма мнений во всех СМИ, приостановив действие закона о печати. Тем самым он впервые сформулировал ставшую впоследствии навязчивой идею учреждения наблюдательных советов. Но тот факт, что никаких реальных действий тогда предпринято не было, позволяет рассматривать данный горбачевский тезис исключительно как ораторский прием, рассчитанный на запугивание оппонентов.

Однако в 1991 году все попытки партийно-союзных властей приструнить прессу были обречены. Почему? Во-первых, потому, что СМИ, пользуясь обстановкой декларированной гласности, немедленно делали достоянием общественного мнения все факты давления на них. Во-вторых, потому, что руководство РСФСР в тот момент выступало единым фронтом в защиту

свободы массовой информации. Оно однозначно стало на сторону журналистов, которые, в свою очередь, обеспечили ответную и вполне искреннюю и добровольную поддержку. По сути это был *взаимовыгодный союз демократических СМИ и команды Б.Н. Ельцина против партийно-советской номенклатуры*, олицетворением которой были органы власти Советского Союза.

Отношение Б.Н. Ельцина к средствам массовой информации можно охарактеризовать как патерналистское. Точнее, отеческое. Правда, оно сформировалось не сразу. Будучи воспитан советской системой, он с номенклатурным молоком впитал представления о прессе как коллективном агитаторе, коллективном пропагандисте и коллективном организаторе. Как крупный партийный руководитель он прекрасно усвоил, что журналисты являются подручными партии. Именно так он относился к прессе, пребывая на посту главы Московского горкома КПСС. Именно он решал, что можно и что нельзя печатать в московской прессе. Причем можно было печатать только то, что он считал нужным печатать. Для четкого выполнения его воли на пост главного редактора газеты «Московская правда», органа Московского горкома, был назначен М.Н. Полторанин. Он стал не столько говорящими устами Ельцина, сколько проводником его линии в столичных СМИ, создателем героического образа Ельцина, бесстрашным критиком всего, против чего выступал его патрон, и пропагандистом всего, что приходилось Ельцину по вкусу.

Естественно, падение Ельцина с номенклатурного олимпа означало немедленную отставку Полторанина.

Неудивительно, что, заняв высший пост в Российской Федерации, Ельцин в июне 1990 года призвал Полторанина под свои знамена, предложив ему высокий правительственный пост. Но что это будет за орган, организуемый «под Полторанина»? Ясно, что рамки существовавшего ранее Госкомиздата РСФСР, сравнительно тихой номенклатурной заводи, для ельцинских планов и полторанинского темперамента были мало пригодны. Душа требовала создания министерства печати и массовой информации. Кроме всего прочего, ельцинско-полторанинская идея Минпечати позволяла включить телевидение и радио в сферу компетенции республиканских властей. А ведь идея создания российского телевидения и радио не только витала тогда в воздухе, но даже воплотилась в специальное постановление I Съезда народных депутатов РСФСР.

В свою очередь, Полторанин, формируя свою министерскую команду, пригласил в нее одного из руководителей упраздненного Госкомиздата РСФСР (для грамотности в управлении отраслью), своего бывшего зама по «Московской правде» (для надежности, основанной на личной преданности) и меня как одного из создателей Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации». Закон как раз вступал в силу с 1 августа.

Начав работу в опустевшем особняке упраздненного Госкомиздата в июле 1990 года, я, однако, довольно долго не был официально назначен. Дело было не в бюрократической волоките, а в неприятии правительственным аппаратом кандидатур, не имеющих ни партийного стажа, ни номенклатурного прошлого. В ход шла даже такая отговорка, что якобы кандидат не справился с психологическим тестированием (такая процедура в правительстве И.С. Силаева была обязательна для претендентов на высокие посты). Помогло вмешательство М.Н. Полторанина. Приехав как-то от Силаева, он заявил, что завтра правительственное распоряжение будет подписано. «Я стукнул кулаком и пообещал, что сегодня же доложу Ельцину, как старая номенклатура тормозит наши демократические начинания». Назначение, действительно, состоялось. Не только сам Ельцин, но и его имя наводило страх в высших правительственных кругах.

Со времени I Съезда и до августовского путча борьба Ельцина в сфере массовой информации носила позиционный характер. Он воевал с союзной властью, а значит, со всеми СМИ, что были этой власти подконтрольны. Однако чем больше Закон «О СМИ» проникал в повседневную жизнь печатной и электронной прессы, тем менее подконтрольной она становилась.

В 1990–1991 годах Б.Н. Ельцин сделал ставку в своей борьбе с союзной номенклатурой на не подконтрольные Кремлю печатные и аудиовизуальные СМИ. Используя союзный закон о печати как таран, российское руководство разрушало существовавшую партийно-советскую монополию в сфере массовой информации, передавая старые партийные издания в руки журналистских коллективов и учреждая в противовес обкомовским газетам полунезависимые региональные, распространявшиеся, как правило, в нескольких сопредельных автономиях или областях.

В отличие от центральных изданий, которые ушли далеко вперед по пути свободомыслия, местная пресса работала по

старинке, под диктовку партийных бонз. Чтобы завоевать симпатии местной прессы, мы предложили Б.Н. Ельцину попробовать отвоевать у КПСС хотя бы часть совместных партийно-советских газет. Ельцину идея понравилась, и он добился от Горбачева согласия начать подготовку соответствующего документа.

Наша команда умело воспользовалась *двойственным правовым статусом совместных партийно-советских газет*, чтобы добиться серьезных уступок от ЦК КПСС. Во-первых, мы указали на то, что газета «Советская Россия» формально являлась совместным изданием ЦК КПСС и Совета Министров РСФСР. На этом основании мы предложили ЦК КПСС следующий размен: Управление делами ЦК КПСС обеспечивает издание ежедневной газеты республиканского парламента и еженедельной газеты республиканского правительства, а Совет Министров РСФСР «не будет иметь финансовых и имущественных претензий, связанных с изданием газеты "Советская Россия"».

Во-вторых, мы предложили ЦК КПСС взять на себя полозину расходов по финансированию районных и городских партийно-советских газет. До этого момента такие издания, в подавляющем большинстве глубоко убыточные, финансировались из республиканского бюджета. Напротив, все областные и краевые совместные газеты находились на балансе партийных издательств и приносили немалый доход в партийную кассу. В качестве средства давления мы использовали тот факт, что большинство бумажных фабрик находилось на территории России.

В результате на свет появился уникальный документ — Соглашение о взаимодействии в вопросах издательской деятельности от 16 октября 1990 года, утвержденное председателем Совета Министров РСФСР И. Силаевым и заместителем Генерального секретаря ЦК КПСС В. Ивашко. Здесь закреплялось: «Стороны договорились о паритетном финансировании тех изданий, которые Советы народных депутатов признают целесообразным выпускать совместно с территориальными организациями КПСС. Стороны принимают равное долевое участие в частичной дотации убыточных изданий. Обеспечение совместных изданий бумагой будет осуществляться в равных долях».

Другая важная инициатива того периода связана с созданием *сети межрегиональных газет*. Стремясь сократить влияние областных и краевых партийных газет, Ельцин принял наше

предложение о создании нескольких десятков газет, которые распространялись бы сразу в нескольких сопредельных автономиях или областях. Причем Мининформпечати должно было выступать в качестве соучредителя каждой такой газеты вместе с журналистским коллективом, а в некоторых случаях и с другими организациями. Министерство было необходимо как источник финансирования и как «крыша» от репрессий со стороны местных властей.

К сожалению, многие из этих газет создавались наспех, без разработки бизнес-планов, без соответствующего изучения рынка, а порой даже без элементарной проверки тех людей, которым вверялись функции редактора и, что немаловажно, бюджетные средства. В результате многие из этих изданий канули в лету уже через год-два. Но свою роль свободной трибуны и независимого от местных властей источника информации на региональном уровне они сыграли. Особенно в дни августовского путча 1991 года.

Одновременно российские власти стремились получить хотя бы минимальное место в телерадиоэфире. При этом делалась ссылка на тот факт, что во всех союзных республиках, кроме РСФСР, существовало республиканское телевидение. В РСФСР республиканских каналов не было, однако в каждом регионе имелись свои телерадиокомитеты, напрямую подчиненные Гостелерадио СССР. Вот почему еще в июне 1990 года I Съезд народных депутатов РСФСР решил «создать Парламентский совет, в ведение которого передать вопросы кадровой, финансовой и технической политики развития телевидения и радиовещания в РСФСР». Во исполнение этого решения Верховный Совет 13 июня 1990 года учредил Государственное телевидение и радио РСФСР (с 14 июля того же года — Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания, сокращенно — ВГТРК), потребовав от союзных властей предоставления отдельных каналов вещания с соответствующей материально-технической базой (студиями, передающими станциями, спутниками, наземными ретрансляторами и т.д.)[60].

Естественно, союзные власти всячески тормозили становление самостоятельного российского телевидения и радио, стремясь не допустить его участия в кампании по выборам первого

[60] **Нормативные акты, действующие в сфере управления и правового регулирования средств массовой информации и издательской деятельности Российской Федерации**. — М.: Россия, 1992. — С. 47–49.

Президента России 12 июня 1991 года. Однако российское руководство сумело, ликвидировав некоторое количество бюрократических учреждений, высвободить необходимые помещения и финансовые ресурсы, благодаря чему в мае 1991 года, за месяц до дня голосования, Российское телевидение вышло в эфир, получив несколько часов в неделю на так называемом «втором общесоюзном канале».

Провал августовского путча привел к тому, что *период борьбы сменился периодом дележа приза*. Уже 21 августа 1991 года Президент Б.Н. Ельцин издал Указ «О средствах массовой информации в РСФСР», которым передал Всесоюзную телерадиокомпанию (бывшее Гостелерадио СССР) в ведение Правительства России, отобрав у нее в пользу ВГТРК второй общесоюзный канал целиком. За этим последовали президентские и правительственные акты, окончательно похоронившие Гостелерадио СССР и разделившие ее наследство между ВГТРК и вновь образованными государственными телерадиокомпаниями «Останкино», «Петербург», «Москва». Причем коллективы журналистов и сотрудников этих компаний формально получили права соучредителей и гарантии учета их интересов при дальнейшем акционировании[61]. Правда, все эти права и гарантии вскоре оказались не более чем пустыми обещаниями.

Идиллия взаимной любви СМИ и российского руководства продолжалась до того момента, пока само это руководство не разделилось на два противоборствующих центра власти. В новой ситуации борьба за СМИ приобрела иную конфигурацию. При этом особым вниманием обоих лагерей пользовалось, естественно, телевидение как, во-первых, самое влиятельное, во-вторых, наиболее доступное для населения (гигантский рост цен на газеты и журналы привел к катастрофическому падению их тиражей), в-третьих, самое дорогое для государственного бюджета средство массовой информации.

При этом законодательная и исполнительная ветви власти стремились *помешать друг другу захватить и удержать ключевые позиции в телевизионном эфире* и тем самым извлечь выгоды из отсутствия закона о телерадиовещании. Так, парламент, упорно препятствуя задуманной Президентом Б.Н. Ельциным реорганизации Санкт-Петербургского телевидения, одновременно создавал собственную телерадиокомпанию для подготовки одной-единственной передачи «Парламентский час».

[61] **Нормативные акты**... — С. 59–60, 66–67, 69–70, 115–116.

Стремясь обеспечить себе контроль над СМИ, парламент сделал тему работы прессы «дежурным блюдом» практически на всех съездах народных депутатов России. Главная идея подобных обсуждений была тонко подмечена авторами сатирического проекта постановления VI Съезда народных депутатов РСФСР «О дальнейшем совершенствовании, расширении и углублении работы средств массовой информации и обеспечении ее регулируемой правдивости». В этом документе, официально внесенном фракцией «Радикальные демократы», в частности, говорилось: «Съезд, с присущими, как известно, ему компетентностью и ответственностью, заявляет, что не намерен более мириться ни с чем, в том числе и с так называемыми средствами массовой информации, забывшими, кто является хозяином, и что он (Съезд) немедленно примет исчерпывающие меры по дальнейшему развитию этих средств и их немедленному пресечению при малейшей надобности на то».

Наиболее решительным шагом парламента к подчинению себе электронных СМИ стало постановление IX Съезда народных депутатов «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации» от 28 марта 1993 года. Есть основания полагать, что непосредственной причиной появления этого постановления стало учреждение Президентом Б.Н. Ельциным Федерального информационного центра (ФИЦ)[62], в ведение которого передавались «Останкино» и все региональные телерадиокомпании. Этот орган был призван осуществлять «координацию государственной политики в области периодической печати, информационной деятельности, телевидения и радиовещания», а также «разъяснение государственной политики Российской Федерации».

Действуя по принципу «клин клином вышибают», Съезд упразднил президентский ФИЦ и учредил Федеральный наблюдательный совет (ФНС). Примечательно, что ненависть к ФИЦу у депутатов была столь велика, что тезис о его упразднении они включили не в одно, а сразу в два постановления Съезда. Правда, во втором случае он был сформулирован как рекомендация Президенту.

[62] Этот орган был образован Указом Президента РФ «О Федеральном информационном центре России» от 25 декабря 1992 г. № 1647 и ликвидирован Указом Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере массовой информации» от 22 декабря 1993 г. № 2255.

Разумеется, все это фактически означало введение цензуры, что тогда, как и сейчас, противоречит Конституции и Закону «О СМИ». Вот почему мы подготовили поправки к проекту постановления и от имени Б.Н. Ельцина внесли их на Съезд. Естественно, все они были отвергнуты, поскольку у депутатов к тому моменту уже выработался устойчивый стереотип поведения по принципу «свой—чужой». Ельцин был для них, естественно, чужим. Только отдав авторство поправок нескольким сотрудничавшим с нами депутатам, мы сумели протащить через Съезд некоторые, причем почти исключительно непринципиальные, поправки.

Доложив Б.Н. Ельцину о провале, впрочем, вполне предсказуемом, своей миссии на Съезде в качестве его представителя, я предложил перенести спор в Конституционный Суд (КС), где мне уже приходилось выступать в качестве его представителя на процессах по «делу КПСС» и «делу Фронта национального спасения». Ельцин согласился, спросив лишь: «У вас уже все готово?». Я признал, что еще ничего не готово, поскольку без его одобрения я не мог даже предварительно говорить с депутатами, от чьего имени предполагалось обращаться в КС.

Тяжба в Конституционном Суде принесла полную, но относительную победу. КС признал постановление не соответствующим Конституции РФ... «по порядку принятия». В ходе процесса выяснилось, что тексты проголосованного проекта и подписанного Р.И. Хасбулатовым постановления довольно сильно разнятся. Но содержание большинства пунктов съездовского документа КС признал конституционным. Это позволило Верховному Совету в августе 1993 года внести изменения в Закон «О СМИ» с одновременным принятием Временного положения о Федеральном совете по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании. Эти нормативные акты создавали условия для существенного ограничения свободы массовой информации в России, резко ухудшали правовое положение СМИ, практически возрождали отмененный демократическими преобразованиями институт цензуры, нарушали баланс властей и информационную стабильность. Не желая иметь ничего общего с политикой удушения свободы массовой информации, я немедленно, с трибуны парламента заявил о своем уходе в отставку. Прямо из Белого дома я отправился в Кремль, где передал президенту свое официальное заявление.

Однако принятые Верховным Советом поправки *так и не вступили в силу*, поскольку 21 сентября 1993 года Верховный Совет был распущен (окончательную точку в истории этих актов поставил президентский указ от 6 декабря 1993 г., который приостановил действие этих актов — как теперь ясно, навсегда — со ссылкой на Конституцию и Закон «О СМИ» «с целью недопущения создания и финансирования органов цензуры»). Правда, председатель парламентского комитета по СМИ пытался, ссылаясь на Положение о Федеральном совете, отстранить от должности руководителя «Останкино», однако охрана просто не впустила его в здание телекомпании.

Характерно, что одним из главных требований депутатов в период их двухнедельного «сидения» в оцепленном здании распущенного парламента было требование широких возможностей для изложения своей позиции в прямом эфире. В трагическую ночь с 3 на 4 октября 1993 года это требование приобрело форму вооруженного мятежа, приведя к многочисленным жертвам, в том числе среди журналистов и сотрудников телекомпании «Останкино»[63].

Совершенно иное отношение к СМИ мы находим у президентских аналитиков, разрабатывавших в те же дни в Кремле стратегию и тактику разрешения кризиса. 1 октября мы советовали Президенту Б.Н. Ельцину «продумать связь со средствами массовой информации. Недопустимы диктат, запугивание, некорректное отношение, отталкивание их от себя. С ними должно быть налажено нормальное, доброжелательное сотрудничество».

Традиции и стереотипы информационной политики

В значительной степени обе ветви власти и в последующие годы продолжали борьбу за СМИ в том же духе. Так, продвигаясь по стопам Верховного Совета, Государственная Дума решила обзавестись собственной телерадиокомпанией, призванной возобновить выпуск беспрецедентной по уровню нетерпимости программы «Парламентский час». В свою очередь, федеральная исполнительная власть в 1998 году повторила «близко к тексту» попытку создания нового ФИЦа, объединив

[63] См.: **Москва. Осень-93. Хроника противостояния**. — М.: Республика, 1994. — С. 275–276, 381–415 и др.

в медиа-холдинге ВГТРК практически все региональные государственные телерадиокомпании (в качестве дочерних предприятий) и радиотелевизионные передающие центры (на правах филиалов)[64].

Конечно, политический смысл такой реформы очевиден: сформировать противовес и прессинговать те частные информационно-финансовые империи, которые уже заняли серьезные позиции на медийном рынке. Это ясно следует из выступления С.В. Кириенко в Государственной Думе 17 апреля 1998 года: «Давайте сравним медиа-холдинги: государственный — российское телевидение — и, скажем, НТВ. Степень их эффективности несоизмерима. Нам есть чему поучиться у коммерческих руководителей медиа-холдингов, и нам предстоит очень большое количество решений по этому поводу принять, чтобы обеспечить эффективное государственное управление своей собственностью и эффективное и нужное влияние этих средств массовой информации».

Однако официальная версия реформы иная. В эфире радиостанции «Свобода» 2 августа 1998 года тогдашний глава ВГТРК М.Е. Швыдкой изложил ее так: «По Указу Президента № 511 от 8 мая 1998 года ВГТРК становится учредителем дочерних предприятий. Ведь на самом деле парадоксальная ситуация: сегодня учредителями телерадиокомпаний являются местные администрации и Федеральная служба по телевидению и радиовещанию, что противоречит Гражданскому кодексу прежде всего потому, что учредителем учреждения или предприятия может быть только одно юридическое лицо (?!—*М.Ф.*). ФСТР не может быть, как я считаю, по определению сегодня учредителем государственного телевидения, потому что ФСТР устанавливает правила игры для всех, для частных, корпоративных телерадиокомпаний. Если оно становится учредителем государственного телевидения, оно должно лоббировать его интересы, что неправильно. Отдать это учреждение просто администрации — мы получим абсолютно такое разодранное информационное пространство. Поэтому мы договариваемся так: предприятия учреждаются ВГТРК, а все средства массовой информации, которые производятся на базе этого предприятия, учреждаются администрацией, и ВГТРК, и местной телерадиокомпанией».

[64] См.: Постановление Правительства РФ «О формировании единого производственно-технологического комплекса государственных электронных средств массовой информации» от 27 июля 1998 г. № 844.

Но может ли быть эффективной подобная схема монополизации государственного телерадиовещания в одних руках в условиях многоканальности телевизоров? Где гарантия того, что зритель предпочтет передачи именно государственного медиа-холдинга? Где гарантии того, что местные телекомпании предпочтут исполнять приказы из Москвы, а не из областной администрации? Тот факт, что основные средства местных телекомпаний и передающих центров находятся в федеральной собственности, далеко не предопределяет политическую направленность передач. Местное начальство — с его политическими симпатиями и антипатиями, с его материальными и прочими возможностями — всегда ближе, а значит, «рука Москвы» наверняка будет короче.

Со своей стороны, Государственная Дума крайне нервно реагировала на все решения исполнительной власти, касавшиеся открытого акционерного общества «Общественное российское телевидение». Депутатов раздражало отсутствие у них каких-либо возможностей влиять на деятельность компании, имеющей, разумеется, крайне мало оснований называться «общественным телевидением». Именно этим объясняются скоропалительные решения Думы и ее органов: о немедленной разработке закона, «определяющего распределение прав собственности и основные принципы управления государственным телерадиовещанием» от 6 февраля 1995 года и о «подготовке вопроса о национализации телевидения под парламентским контролем» от 10 марта 1995 года. Был даже подготовлен проект закона, приостанавливающего «приватизацию организаций государственного телевидения и радиовещания, включая передачу их имущества в уставные капиталы хозяйственных обществ и товариществ».

В той же логике был выдержан и проект Федерального закона «О государственном управлении и поддержке Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании», замерший на стадии первого чтения в 1998 году. Формально заявленная цель этого документа — улучшение государственного управления деятельностью ВГТРК. Для этого предлагается, во-первых, безусловный запрет на приватизацию ВГТРК, а также на отчуждение в каких бы то ни было формах принадлежащего ВГТРК на праве хозяйственного ведения недвижимого имущества, сдачу его в аренду и т.д. Во-вторых, в телерадиокомпании предусматривается создание утверждаемого Президентом РФ наблюдательного совета из числа

представителей палат парламента, Правительства и иных лиц. Этот не подчиненный руководству ВГТРК орган призван «давать рекомендации по тематике программ и сетке вещания». В-третьих, устанавливается запрет на распространение рекламы при сохранении возможности получения ВГТРК доходов, связанных с использованием принадлежащих телерадиокомпании смежных прав.

Оппоненты этого законопроекта справедливо отмечали, что провозглашаемые цели противоречат методам и средствам их достижения. Во-первых, сама идея государственного руководства средствами массовой информации противоречит Конституции РФ и Закону «О СМИ». Во-вторых, полный запрет рекламы и спонсорства ставит ВГТРК в ущербное положение по сравнению с другими электронными СМИ и, одновременно, в полную зависимость от парламента как «хозяина» бюджета. Легко спрогнозировать, что канал, который в среднем финансировался на 29 процентов, лишившись других источников, довольно быстро окажется банкротом, а следовательно, легкой добычей на медийном рынке.

Органическим и неустранимым недостатком данного законопроекта и ему подобных являлась его индивидуализированность. Вместо того чтобы предложить правовой механизм трансформации государственных телерадиокомпаний в общественные и регулирования их деятельности, создатели проекта, по сути дела, составили устав конкретного юридического лица. Естественно, устав не может противоречить законам, даже если он сам облечен в форму закона.

Формально выступая за «расширение прав журналистов на получение информации, демонополизацию и экономическую защиту СМИ, ослабление административного и введение общественного контроля за их деятельностью, защиту информационного суверенитета Российской Федерации»[65], Дума на практике нередко проводила откровенно антимедийную политику. Именно Дума принимала решения об учреждении фонда, в руки которого должна была перейти практически вся материально-техническая база СМИ, о расследовании причин опубликования в «Известиях» от 11 октября 1995 года статьи «Опасаясь возвращения коммунистов к власти, люди скупают

[65] Постановление Государственной Думы «О выполнении в Российской Федерации статьи 29 Конституции Российской Федерации» от 10 февраля 1995 г. № 523-1 ГД.

крупу, сахар, консервы», о направлении в Судебную палату по информационным спорам при Президенте РФ (СПИС) обращения в связи с информацией телевидения от 7 октября 1995 года о выражении шахтерами Воркуты недоверия к Думе и т.д.[66] Именно Дума в марте 1996 года требовала от руководителей ОРТ и ВГТРК объяснений в связи с якобы необъективным освещением ее деятельности. И это при том, что принятый по ее настоянию Закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13 января 1995 года предусматривал совершенно иные процедуры: контроль должна осуществлять так до сих пор и не созданная Федеральная комиссия по телерадиовещанию (ст. 14), а возникающие споры — решать суд (ст. 15).

Среди *антимедийных* по своей направленности документов следует указать и Постановление Государственной Думы «О деятельности некоторых российских телекомпаний» от 18 марта 1998 года, ставшее реакцией на демонстрацию по каналу НТВ «передач, наносящих ущерб общественной нравственности (в частности, программы «Про это» и «Суд идет», кинофильм «Последнее искушение Христа»), и отсутствие надлежащей реакции на такие факты со стороны руководства Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию». Усматривая в этих передачах злоупотребление свободой массовой информации, не подпадающее, однако, под действие статьи 4 Закона «О СМИ», постановление предлагает изменить закон, установить «более строгие меры ответственности за пропаганду порнографии, культа насилия и жестокости, а также за умышленное — публичное или в средствах массовой информации — оскорбление чувств граждан в связи с их отношением к религии». Здесь предлагается Правительству Российской Федерации разработать систему стандартов, а затем переоформить лицензии всем российским телекомпаниям независимо от форм собственности в соответствии с этими новыми стандартами.

Разумеется, юридическая сила подобных документов эфемерна. Но их практическое значение может оказаться весьма существенным в зависимости от конкретной политической ситуации. Что же касается сопровождающих их обсуждение и

[66] См.: **Законодательство и практика средств массовой информации**. — 1995. — № 11. — С. 23.

принятие депутатских эскапад, то это — социально-психологический феномен, заслуживающий специального изучения. Вот лишь некоторые достаточно характерные высказывания: «Более грязного, отвратительного телевидения нет ни в одной стране мира. ...Ложь, клевета каждый день! Мы высший орган власти и имеем полное право влиять на информацию в стране, особенно через телевидение» (В. Жириновский); «Это политическое дело. Каждой минутой развлекательного телевидения мы утверждаем капитализм в России. ...Вы льете слезы о Листьеве, носитесь с мисюками, а сами куете новые легионы басаевых и проституток. Нам внушили ложную мысль, что все незапрещенное разрешено. Каким законом? Разве их хватит для ограничения каждой пакости «энтэвэшников»?» (Т. Астраханкина) и т.п. Трудно удержаться, чтобы не вспомнить в этой связи слова Томаса Карлейля: «Или такова природа всех национальных собраний, что при бесчисленных трудах и шуме они не производят ничего?»[67].

Конечно, *борьба различных ветвей власти за государственные СМИ является естественной.* Особенно в нашей стране, где в сознании едва ли не каждого чиновника и публичного политика слова «газета» и «печатный орган» тождественны. *Масштабы этой борьбы прямо пропорциональны объему находящейся в руках государства материально-технической базы СМИ и обратно пропорциональны уровню развития правового регулирования и культуры правоприменения в сфере массовой информации. Уже сама эта формула дает ответ на вопросы «что делать?» и «с чего начать?».*

Результаты парламентских, а следом и президентских выборов 1999–2000 годов резко изменили расстановку политических сил в России. Борьба ветвей власти за контроль над СМИ ушла в прошлое. В ситуации консолидации властей началась борьба уже за негосударственные СМИ. И прежде всего за те, которые имели наибольшую аудиторию. Естественно, на общенациональном уровне речь зашла о холдинге «Медиа-Мост», включающем телекомпанию НТВ, спутниковое телевидение НТВ+, газету «Сегодня», журнал «Итоги», радиостанцию «Эхо Москвы», сеть региональных телекомпаний ТНТ, издательство «Семь дней». При этом задача состояла не в уничтожении независимых СМИ, а в уничтожении их независимости, в том

[67] **Карлейль Т.** Французская революция. История. — М.: Мысль, 1991. — С. 140.

числе в установлении контроля над их рекламной, инвестиционной, кредитной политикой, распределением прибыли и т.д.

Следует отметить, что средства массовой информации, принадлежащие «Медиа-Мосту», всегда отличались тем, что позволяли себе иметь и открыто высказывать собственную точку зрения, не всегда совпадающую с официальной. Важным этапом в их отношениях с Кремлем стало решение руководства телекомпании поддержать на президентских выборах 1996 года тогдашнего Президента Б.Н. Ельцина. В ситуации очевидной угрозы коммунистического реванша один из руководителей холдинга даже вошел в состав предвыборного штаба кандидата. Действуя в полном соответствии со своей гражданской позицией, руководители «Медиа-Моста» тем не менее не могли не понимать, что создают опасный прецедент, показывая власти, что телевидение можно эффективно использовать в своих интересах. Платой за поддержку на выборах стал Указ Президента РФ «О стабилизации деятельности и улучшении качества вещания Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании и телекомпании НТВ» от 20 сентября 1996 года № 1386. Этим ненормативным актом за телекомпанией НТВ была закреплена «сеть распространения восьмого (г. Москва) частотного канала в объеме 24 часа в сутки», что означало получение отдельного общенационального телевизионного канала.

В 1999 году, накануне парламентских и президентских выборов, власти недвусмысленно предложили НТВ поддержать, как и четырьмя годами раньше, их кандидатов. Руководители «Медиа-Моста» отказались, публично заявив, что поддержка Б.Н. Ельцина в 1996 году была ошибкой, которую они повторять не намерены. В результате во время парламентских и президентских выборов СМИ холдинга старались держать нейтралитет (см. таблицу 2), а после стали наиболее последовательными критиками Кремля.

Разумеется, оппозиционные СМИ имеют точно такое же право на существование, как и проправительственные, при условии, что ни те ни другие не нарушают закон. Однако не нужно смешивать оппозиционные СМИ с независимыми. Еще опаснее оппозиционные СМИ рассматривать как враждебные или даже вражеские, используя для борьбы с ними всю силу государственного принуждения. Подобная политика не имеет ничего общего с доктриной верховенства права. Она не на пользу ни плюрализму и независимости средств массовой информации, ни демократическому развитию России.

Таблица 2

Распределение (в процентах) негативного, нейтрального и позитивного освещения кандидатов на НТВ и ОРТ 3–24 марта 2000 года[68]

Кандидаты	Негативное		Нейтральное		Позитивное		Всего	
	НТВ	ОРТ	НТВ	ОРТ	НТВ	ОРТ	НТВ	ОРТ
Путин	1,8	0,5	98,0	98,6	0,2	0,9	12 ч. 15 мин.	13 ч. 19 мин.
Явлинский	1,3	6,8	98,7	93,2	—	—	6 ч. 11 мин.	5 ч. 22 мин.
Зюганов	1,7	4,3	98,3	95,7	—	—	4 ч.	3 ч. 53 мин.
Жириновский	1,6	—	98,4	100	—	—	4 ч. 3 мин.	4 ч. 55 мин.
Титов	3,2	1,5	96,0	98,5	0,8	—	2 ч. 4 мин.	2 ч. 17 мин.
Джабраилов	15,1	—	84,9	100	—	—	53 мин.	1 ч. 44 мин.
Савостьянов	3,1	7,5	96,9	83,1	—	9,4	3 ч. 46 мин.	1 ч. 46 мин.

Наблюдательные советы как навязчивая идея

Упоминавшееся выше постановление IX Съезда «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации» от 28 марта 1993 года ценно для нас сегодня тем, что в нем впервые ясно сформулирована суть наблюдательных советов. Они должны были формироваться, во-первых, исключительно законодательными органами, во-вторых, повсеместно — в центре и на местах, в-третьих, из представителей депутатских фракций. Наконец, в-четвертых, предполагалось их финансирование из бюджета.

Что же касается функций, то они были определены весьма широко и туманно: «обеспечение объективного освещения

[68] Таблица составлена на основе статистических материалов, содержащихся в отчете Европейского института средств массовой информации (EIM) «Мониторинг освещения в СМИ президентских выборов 2000 года в России. Заключительный отчет. Август 2000 года». — Дюссельдорф, 2000. — С. 54, 67.

проблем и событий», «предоставление равных возможностей для изложения точек зрения», осуществление «необходимых мер по недопущению политической монополизации». Иными словами, в лице наблюдательных советов доминирующие депутатские фракции получали одновременно и мощный механизм политического давления, и высоко оплачиваемую синекуру.

Впоследствии идея наблюдательных советов использовалась многократно, в том числе при разработке Закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Предполагалось, что контролировать соблюдение этого «порядка» будет Федеральный наблюдательный совет. Лишь на последнем этапе, после длительных согласительных процедур новый ФНС был заменен Федеральной комиссией по телерадиовещанию, предусмотренной еще Законом «О СМИ» (ст. 30), но так и не созданной до сих пор.

Идея ФНС воплотилась и в проекте Федерального закона «О Высшем совете по защите нравственности телевизионного вещания и радиовещания», однако и этот акт так и не смог вступить в силу[69].

Конечно, причины как устойчивости, так и нереализованности идеи наблюдательных советов следует искать прежде всего в *столкновении политических интересов*. Однако нельзя не учитывать, что эта идея ущербна и в правовом аспекте.

Во-первых, она фактически исходит из формулы «Кто платит, тот и заказывает музыку». Однако действующий Закон «О СМИ» исходит из совершенно иной парадигмы: кто заказывает музыку, тот и несет ответственность. Вот почему в нем специально оговаривается недопустимость цензуры и любого иного вмешательства в деятельность редакций, нарушения их профессиональной самостоятельности. Кроме того, давайте вдумаемся: неужели филантроп, дающий деньги, скажем, на содержание симфонического оркестра, вправе давать указания, исполнять ли произведения Гайдна или Шуберта?

Во-вторых, идея наблюдательных советов основывается на уверенности в том, что эти органы смогут заставить журналистов говорить и писать под их диктовку. На такой случай в Законе «О СМИ» тоже припасено: журналист вправе излагать

[69] См.: **Право на информацию: российское законотворчество о СМИ в 1999–2000 гг. в контексте западноевропейских стандартов свободы слова.** — М.: Институт проблем информационного права, 2001.

личные оценки и суждения в своих материалах и может отказаться от подготовки материала, противоречащего его убеждениям. Причем если его за это уволят, например, по требованию наблюдательного совета, то суд безусловно его восстановит на работе да еще, не исключено, вынесет частное определение в адрес гонителя. Более того, статья 144 УК России рассматривает принуждение журналиста к распространению или отказу от распространения информации как преступление. Это следует иметь в виду как идеологам наблюдательных советов, так и собирателям медиа-холдингов.

Обратим внимание и на международный аспект проблемы. Софийская декларация ЮНЕСКО по укреплению независимых и плюралистических средств информации (сентябрь 1997 г.) гласит: «Профессиональная независимость и издательско-редакционная свобода должны признаваться во всех средствах информации. Принадлежащие государству органы вещания и информационные агентства следует реформировать в первоочередном порядке и предоставить им статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью. В случае создания регулирующих органов в области радио и телевещания они должны быть полностью независимыми по отношению к органам власти». Как видим, наблюдательным советам в их российской интерпретации здесь места нет.

Органическая ущербность проявляется даже в самом названии наблюдательных советов. Ведь сегодня многие редакции печатной и электронной прессы существуют в организационно-правовой форме акционерных обществ. И в соответствии с законодательством об акционерных обществах они уже имеют наблюдательные советы, именуемые также советами директоров. Формируются эти органы акционерами, а не посторонними, но облеченными властью лицами, да и полномочия у них скорее финансовые, нежели политические. Так что данная ниша занята.

Можно, конечно, обозвать наблюдательные советы попечительскими, но тогда, во-первых, их главным делом должен быть не контроль-надзор, а попечение, забота о подопечных СМИ, и во-вторых, есть опасность быть обвиненным в плагиате. Ибо идея попечительских советов уже прозвучала в президентском Указе «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию» от 20 марта 1993 года № 377.

Попечительские, общественные советы

Идеология попечительских советов, как она изложена в упомянутом указе, написанном Ю.М. Батуриным в один из самых острых моментов противостояния ветвей власти, строится на безусловном уважении профессиональной самостоятельности редакций государственного телерадиовещания. Вот почему состав попечительских советов подлежит предварительному одобрению журналистскими коллективами. Задачи этих органов состоят в разрешении «споров, вызванных разногласиями между политическими группами, попытками введения цензуры или незаконного контроля средств массовой информации... а также связанных с реорганизацией либо ликвидацией информационных телерадиопрограмм и подразделений». Кроме того, на попечительские советы возлагается обязанность обращаться в правоохранительные органы с требованием привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в ущемлении свободы массовой информации. Что же касается журналистов, то по указу им надлежит «подчиняться нравственному авторитету попечительского совета, призванного быть гарантом справедливости и стабильности в распространении телерадиоинформации».

Подобная модель близка той конструкции, которая предусмотрена в Рекомендации № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы «О гарантиях независимости общественных средств массового вещания». Этот документ допускает формирование органов, осуществляющих надзор над организациями общественного вещания (условно назовем их попечительскими советами, хотя на практике это могут быть и парламентские комиссии, и ведомства по регулированию вещательного сектора и т.п.). Принципиальное отличие этих органов от вожделенных нашими депутатскими фракциями наблюдательных советов состоит в том, что они *призваны не обеспечить, а, напротив, исключить возможность политического вмешательства*.

С точки зрения Совета Европы главными принципами работы организаций общественного вещания должны быть редакторская независимость и институциональная автономия. В Резолюции по вопросу о будущем общественного вещания, принятой на 4-й Европейской конференции министров по политике в области СМИ (декабрь 1994 г.), предусматривается, что «государства-участники обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического

и экономического вмешательства»[70]. Этому должны способствовать специальные правила, касающиеся статуса членов попечительских советов: их назначение осуществляется открытым и основанным на плюрализме способом; они коллективно представляют интересы общества в целом; они не имеют права получать какие-либо указания от кого бы то ни было, кроме назначившей их организации; они не могут быть уволены, временно отстранены или заменены в течение срока своих полномочий кем бы то ни было, кроме назначившей их организации; они не имеют права ни прямо, ни косвенно осуществлять функции, получать выплаты или иметь финансовый интерес в организациях, связанных с массовой информацией, если имеется вероятность конфликта интересов.

Требование обеспечения плюрализма при назначении членов попечительских советов означает, что они не должны представлять только одну точку зрения, политическую тенденцию или группу населения, а должны как можно полнее отражать многообразие общества. Это достигается посредством применения различных методов: требования квалифицированного большинства при избрании членов совета парламентом, распределение мест в совете пропорционально численности депутатских объединений и т.п.

Однако произошедшая в 2000 году забастовка сотрудников Чешского общественного телевидения, спровоцированная решением парламента об утверждении нового состава попечительского совета, показала, что подобные надзорные органы должны быть максимально далеки от политической борьбы. Только в этом случае они смогут реально защищать интересы всего общества в телерадиоэфире. Вот почему предпочтительным представляется формирование попечительских советов из представителей различных групп с учетом реального многообразия общества (религиозные конфессии, организации работодателей и наемных работников в различных секторах, общества потребителей, представители искусства, культуры, спорта и т.д.).

Общеевропейский опыт подсказывает, что принципиально важно предотвратить посягательство попечительских советов на управленческие функции, а для этого четко определять сферу их компетенции, к которой обычно относятся вопросы назначения

[70] См.: **Совет Европы: документы по проблемам средств массовой информации.** — СПб.: Информационно-издательское агентство ЛИК, 2000. — С. 46–50, 63–93.

руководящих органов общественной телерадиокомпании, принятие устава и контроль над ее деятельностью. В то же время советы не должны иметь полномочий по текущему управлению организациями общественного вещания.

Строгое *разделение функций между попечительским советом и внутренним органом управления общественной телерадиокомпании* (например, советом директоров) не означает отсутствия каких-либо контактов между ними. Напротив, их сотрудничество, облеченное в формализованные процедуры, должно пойти на пользу компании. В то же время компоновка программ, а также разработка и производство передач должны находиться в исключительной компетенции внутренних органов управления телерадиокомпании. Однако это не означает, что попечительские советы не могут быть приглашены для консультаций по вопросам программной политики. Более того, советы могут даже обладать полномочиями по определению некоторых стандартов (например, в отношении вкуса и приличий), а также осуществлять контроль над соблюдением этих стандартов.

К сожалению, статус российских государственных телерадиокомпаний пока весьма далек от статуса организаций общественного вещания как по характеру функций, так и по механизмам управления. Общеевропейские стандарты предполагают, что общественные телерадиокомпании гарантируют непредвзятое освещение фактов и событий в информационных программах новостей, а также содействуют свободному формированию мнений. Напротив, в Уставе ВГТРК говорится лишь о предоставлении «оперативной, независимой и всесторонней информации телезрителям и радиослушателям о событиях в Российской Федерации и за рубежом». Разумеется, используемая здесь формула значительно у́же, так как предоставление телезрителям независимой информации далеко еще не гарантирует непредвзятое освещение событий. Если первое легко осуществить путем включения в выпуск новостей нескольких сюжетов, полученных от иностранных телекомпаний, то обеспечение второго требует пересмотра всей информационной политики — от планирования съемок и отбора сюжетов до стилистики текста и видеоряда. Примечательно, что в Уставе нет ни слова о содействии свободному формированию мнений, поскольку оно предполагает непредвзятое информирование и неангажированное комментирование. Но главное отличие все-таки не в словах, а в организационных, экономических и опосредующих их правовых механизмах.

Для отношений организаций общественного вещания характерны также особые отношения с информационными нуждами государственных органов. В Рекомендации № R (96) 10 говорится, что случаи, когда общественные телерадиокомпании могут быть обязаны передавать официальные сообщения, либо освещать действия государственных органов, либо предоставлять им эфирное время, должны быть ограничены исключительными обстоятельствами, недвусмысленно закрепленными в законе или других правовых актах. Напротив, в Уставе ВГТРК четко закрепляется пропагандистская задача компании — «информационно-аналитическое обеспечение внутренней и внешней политики Российской Федерации». Разумеется, ни о какой редакторской независимости и институциональной автономии в таких условиях говорить не приходится.

Не меняет ситуацию и предусмотренный Уставом ВГТРК общественный совет, создаваемый при председателе компании «из видных деятелей науки, культуры и искусства... как консультативный орган, решающий задачи развития свободы средств массовой информации, сохранения и распространения российской культуры, общественного контроля за государственными электронными средствами массовой информации». Причем порядок деятельности и состав общественного совета определяются председателем компании.

Иными словами, этот орган является, во-первых, исключительно совещательным, во-вторых, бесправным, в-третьих, полностью подконтрольным руководству телекомпании, в-четвертых, не имеющим каких-либо связей с гражданским обществом. Он представляет собой лишь муляж той структуры гражданского общества, которая является важнейшим элементом всего механизма общественного телевидения. Может быть, именно этим и объясняется тот факт, что о деятельности общественного совета ВГТРК достоверно известно лишь то, что он был создан стараниями бывшего председателя компании М.Е. Швыдкого. О дальнейшей судьбе совета не известно ровным счетом ничего[71].

[71] При содействии ЮНЕСКО и Международного союза электросвязи был разработан модельный закон «Об общественном вещании», ставший ориентиром для создания группой российских энтузиастов проекта федерального закона «О всероссийском общественном телерадиовещании». См.: **Общественное телерадиовещание. Документы. Комментарии. Рекомендации.** — СПб.: Информационно-издательское агентство ЛИК, 2000.

Наряду с этим постепенно формируется *практика создания попечительских советов на негосударственном телевидении*. Так, в 2000 году по инициативе Президента М.С. Горбачева был создан Общественный совет телекомпании НТВ. Согласно Положению, он является «независимым, постоянно действующим институтом гражданского общества, образуемым по инициативе и при содействии открытого акционерного общества «Телекомпания НТВ» (в дальнейшем именуемого телекомпанией НТВ), признающего моральный авторитет Общественного совета в вопросах обеспечения плюрализма и свободы массовой информации, а также защиты интересов аудитории».

Общественный совет НТВ имеет целью обеспечение участия общественности в обсуждении наиболее важных вопросов функционирования и развития телекомпании НТВ, и прежде всего в:

отстаивании интересов аудитории в получении разнообразных телевизионных программ и достоверной информации, отграниченной как от рекламы, так и от комментариев;

укоренении и распространении достойных методов журналистской работы, формировании культуры профессиональной и честной журналистики;

восстановлении и укреплении доверия к средствам массовой информации;

обеспечении информационного плюрализма при освещении общественно значимых событий путем представления различных, в том числе противоположных, позиций и уважении права на ответ и опровержение;

распространении средствами телевидения идеалов толерантности, демократии, уважения прав человека в контексте предотвращения опасностей, связанных с предрассудками и дискриминацией, ксенофобией, агрессивным национализмом, этнической и религиозной разобщенностью;

противодействии политическому и другим формам экстремизма в СМИ;

отстаивании редакционной самостоятельности от любых ограничений, лоббирования и давления со стороны государственных органов, должностных лиц и заинтересованных групп;

противодействии любым попыткам установления прямой или косвенной цензуры, подчинения телевизионного вещания интересам тех или иных политических либо финансовых групп;

определении путей решения наиболее важных проблем сохранения и развития независимых средств массовой информа-

ции как важнейшего структурного элемента гражданского общества России.

В порядке реализации перечисленных выше целей Общественный совет:

выносит суждения по вопросам, поставленным перед ним телекомпанией НТВ или иными организациями и частными лицами, в том числе по вопросам журналистской этики, профессионального мастерства и художественного вкуса;

разрабатывает рекомендации по вопросам освещения в телевизионных программах важнейших событий в Российской Федерации и за рубежом;

дает экспертную оценку необходимости внесения изменений и дополнений в законодательные и иные нормативные акты, касающиеся деятельности средств массовой информации.

Примечательно, что, в отличие от ВГТРК, Общественный совет НТВ самостоятельно определяет свой статус, лишь уведомляя о том Совет директоров телекомпании НТВ. Столь же самостоятелен председатель Общественного совета в формировании его состава «из числа наиболее авторитетных российских и зарубежных общественных деятелей, специалистов в области телевидения, радио, социологии и юриспруденции, обладающих безупречной репутацией и известных в российском обществе высокими морально-этическими качествами».

Правда, нужно отдавать себе отчет в том, что Общественный совет появился на НТВ лишь в тот период, когда власти повели беспрецедентную по масштабам атаку на телекомпанию. По меткому выражению одного из членов Общественного совета, задача этого органа состояла в защите телекомпании от властей и защите общества от телекомпании. Представляется, что именно такую роль должны играть попечительские советы и на государственном телевидении, которое постепенно следует трансформировать в общественное. Через уточнение целей и задач телекомпаний, через демократизацию механизмов управления, через создание действенных механизмов надзора со стороны гражданского общества. Именно таким средством мягкой трансформации государственного медиа-холдинга ВГТРК в корпорацию «Российское общественное телерадиовещание» должен стать федеральный закон «Об общественном телерадиовещании», инициативный авторский проект которого был написан мной в 2002 году.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ.
ПРАВО И ПРАКТИКА

Глава 5

СВОБОДА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

Свобода — это право выбирать,
с душою лишь советуясь о плате,
что нам любить, за что нам умирать,
на что свою свечу нещадно тратить.

Свобода печати, трансформировавшаяся с развитием новых средств коммуникации в свободу массовой информации, по праву считается главным принципом функционирования печати, радио, телевидения в правовом государстве. Она является обязательным элементом режима демократии и необходимым условием обеспечения для индивидов и их объединений политического плюрализма и культурного многообразия[72], давая обществу возможность свободно формировать, обсуждать и выбирать альтернативы поведения.

В этом смысле свобода массовой информации теснейшим образом связана как с информационной безопасностью, так и с национальной безопасностью в целом.

Свобода печати и информационная безопасность

В информационной сфере действительно опасностей немало. Причем в условиях цифровых технологий и трансграничных телекоммуникационных сетей эти опасности неумолимо множатся. Но главная опасность — это так называемый электронно-цифровой разрыв внутри государств и между ними, когда богатые становятся еще богаче благодаря доступу к информации, знаниям и технологиям, а бедные — еще беднее из-за

[72] См., напр.: **Кин Дж.** Средства массовой информации и демократия. — М.: Наука, 1994.

отсутствия такого доступа. Это относится как к странам, так и к социальным группам. Бедные, не будучи включенными в мировые коммуникационные сети, оказываются выключенными из глобального процесса развития цивилизации. Они оказываются еще более отверженными, чем герои одноименного романа Виктора Гюго.

«Каждый человек должен иметь возможность доступа к информационным и коммуникационным сетям, — говорится в Окинавской хартии глобального информационного общества. — Ключевой составляющей нашей стратегии должно стать непрерывное движение в направлении всеобщего доступа для всех»[73]. Отсюда следует, что глобальное информационное общество должно быть максимально открытым, а значит, и плюралистичным, обеспечивающим свободу выражения мнений.

Однако в *Доктрине информационной безопасности*, утвержденной Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 года, акцент сделан не на задаче создания информационного пространства и, соответственно, не на обеспечении плюрализма, а, напротив, на информационном обеспечении правительственной политики. Если Хартия проникнута идеей открытости, то Доктрина, напротив, нацеливает на усиление закрытости. При этом государственный аппарат отождествляется с государством, а национальные интересы — с интересами государственного аппарата. В результате представления об информационной безопасности деформируются.

В этой связи следует напомнить, что еще в ноябре 1995 года Президент Б.Н. Ельцин одобрил Концепцию формирования и развития единого информационного пространства России. В этом документе подчеркивается: «Основным политическим и экономическим аспектом формирования единого информационного пространства России является преодоление информационного монополизма управленческих и коммерческих структур на открытые информационные ресурсы — переход от презумпции закрытости информации к презумпции открытости информации на законодательной и экономической основе. Именно информационный монополизм является питательной средой бюрократизма, волюнтаризма и коррупции. Юридическая поддержка открытости государственных информационных ресурсов служит необходимой предпосылкой обеспечения

[73] **Дипломатический вестник**. Официальные материалы. — 2000. — № 8.

интеграции единого информационного пространства России с европейским и мировым информационными пространствами».

В Доктрине оказываются явно недооценены некоторые реальные опасности. Например, коррупция в информационной сфере ничуть не меньше, чем в стране в целом. Валютные аппетиты чиновников, владеющих информацией, распродажа архивных материалов, распродажа каналов телерадиовещания и т.п. Но о коррупции в Доктрине — ни слова.

Зато есть опасности, рожденные самой логикой исследования. Поскольку презюмируется, что Россию окружают враги, постольку, естественно, возникают такие химерические угрозы, как, например, «вытеснение российских информационных агентств, средств массовой информации с внутреннего информационного рынка». В переводе на русский язык это означает: иностранные инвестиции в сферу СМИ представляют угрозу национальным интересам России.

Подобное приходилось слышать еще в начале 90-х годов. Тогда с колоссальным трудом мне удалось уговорить руководителей одной из крупнейших французских издательских корпораций изучить возможность инвестирования в одну достаточно популярную московскую газету. И тут же в Верховном Совете раздались крики, что Министерство печати распродает национальное достояние. Да разве же иностранные инвестиции означают закрытие газеты, ее вывоз за рубеж или переход на французский язык? Ничего похожего: инвестиции должны были помочь обновить материальную базу, наладить современные коммуникации, менеджмент и систему распространения, организовать надежное поступление доходов от рекламы.

К сожалению, проект так и не состоялся, потому что иностранный инвестор — как тогда, так и сейчас — не любит вкладывать деньги в те страны и в те сферы, где высок уровень политического риска. Потому и сегодня число российских газет и журналов, издающихся с иностранным участием, можно пересчитать по пальцам. Иностранный капитал лишь «положил шляпу на стул» в этой сфере российского бизнеса. Он, как всякий нормальный капитал, пуглив и осторожен. А тут его еще стращают тем, что он якобы представляет угрозу национальной безопасности России. Одним словом, вытеснение российских СМИ с внутреннего рынка нам грозит не больше, чем вытеснение Газпрома из отечественного ТЭКа.

Тем не менее идея ограничения иностранных инвестиций в российские СМИ уже начала реализовываться. Федеральный

закон от 4 августа 2001 года № 107-ФЗ дополнил Закон «О СМИ» статьей 19[1], которая предусматривает, что иностранные граждане и юридические лица, а также бипатриды (лица с двойным гражданством) не вправе ни учреждать телевизионные и (почему-то) видеопрограммы, ни владеть 50 и более процентами акций российских общенациональных телекомпаний.

Непосредственным поводом появления данного закона стала информация о готовности основателя CNN Т. Тернера совместно с известным финансистом и филантропом Дж. Соросом приобрести пакет акций ОАО «Телекомпания НТВ», с тем чтобы ни у одного из акционеров не было контрольного пакета, а значит, можно было бы обеспечить редакционную независимость. Распространение запрета на бипатридов было связано с наличием двойного гражданства у одного из основателей телекомпании — В.А. Гусинского. *Примитивная бихевиористская реакция приобрела форму поправки к Закону «О СМИ».*

Но достигает ли этот Закон тех целей, ради которых издан, особенно если учесть, что к моменту его вступления в силу инициатива Тернера—Сороса уже лопнула, как мыльный пузырь?

Во-первых, защита внутреннего информационного рынка имеет смысл только в условиях непрозрачности границ. В сравнительно недавнем прошлом некоторые развитые страны предусмотрели в своем законодательстве о СМИ аналогичные ограничения (например, США — в 1934 г., Великобритания — в 1990-м). Однако сегодня эти ограничения выглядят архаично и повсеместно фактически утрачивают силу, поскольку их можно легко обойти. Интернет и системы непосредственного и интерактивного телевизионного вещания — а за ними будущее — делают информационный рынок любой страны абсолютно проницаемым.

Во-вторых, достаточно легко могут быть обойдены все запреты, содержащиеся в статье 19[1] Закона «О СМИ». Следует иметь в виду, что реальный контроль над средством массовой информации может иметь не его учредитель или даже собственник контрольного пакета акций телекомпании, а, например, монопольный поставщик рекламы или программ либо крупный кредитор, арендодатель и т.д. Кроме того, легко обойти эти запреты, используя цепочку дочерних и зависимых обществ. Если же постараться перекрыть все эти очевидные лазейки, то стране придется в целом изменить экономический курс и

в том числе пересмотреть свои отношения с ЕС, отказаться от вступления в ВТО, поставить заслон на пути иностранных инвестиций в российскую экономику вообще.

Вот наиболее простой пример совершенно легального обхода установленного запрета: иностранная нефтяная компания, работающая в России, не учреждая СМИ и не становясь его владельцем, лишь предоставляет некоей телекомпании в аренду помещения, оборудование и средства связи. В результате она фактически приобретает контроль над телекомпанией. Чтобы исключить подобное, следует запретить иностранцам вообще иметь какие-либо отношения с российскими СМИ. Но в этом случае российские телекомпании не смогут ни получать кредиты иностранных банков, ни приобретать оборудование и расходные материалы за рубежом, ни получать рекламу. Очевидно, что этот путь ведет в тупик.

В-третьих, закрывая доступ прямым инвестициям в российские СМИ и оставляя открытыми обходные пути, статья 19[1] Закона «О СМИ» фактически отсекает «белый» капитал и провоцирует «черный». Это чревато новой волной криминализации сферы массовой информации.

В-четвертых, статья 19[1] Закона «О СМИ» не имеет механизма реализации. Годичный переходный период не обеспечен ни правовыми механизмами перехода, ни санкциями. Не продуманы и финансовые последствия его принятия — расходы федерального бюджета, например, на выкуп принадлежащих иностранным собственникам долей в имуществе существующих коммерческих организаций, осуществляющих выпуск СМИ.

Но вернемся к Доктрине информационной безопасности. Что еще предлагает она в сфере СМИ? Серию абсолютно правильных тезисов, прогрессивность или реакционность большинства из которых может быть определена только после детализации их содержания авторами и исполнителями положений Доктрины.

Например, можно ли оспорить предложение «гарантировать свободу массовой информации и запрет цензуры», если эта рекомендация уже реализована в статье 29 Конституции РФ 1993 года?

Не вызывает сомнения и необходимость «совершенствования нормативной правовой базы взаимодействия государства со средствами массовой информации». Если авторы под этим понимают принятие законодательного акта, регламентирующего деятельность пресс-служб министерств и ведомств, то с

ними можно согласиться полностью. Потому что в отношении негосударственных СМИ у демократического государства не может быть иных направлений «взаимодействия» помимо обеспечения их прав и законных интересов как важнейшего структурного элемента гражданского общества. Что же касается государственных СМИ, то Софийская декларация ЮНЕСКО подчеркивает, напротив, роль негосударственных СМИ как альтернативных источников информации и конкурирующих мнений. «Выдавливание» таких альтернативных источников на периферию общественной жизни делает реальной угрозу как тоталитаризма, так и авторитаризма, а их уничтожение означает успешное осуществление угрозы. Вот почему легальное существование негосударственных СМИ должно рассматриваться как одна из важнейших гарантий информационной безопасности личности, общества и государства.

Разумеется, *было бы ошибкой отождествлять понятия «негосударственные СМИ», «независимые СМИ» и «свободные СМИ»*. Как отмечалось выше, свободными от диктата и цензуры в демократическом государстве должны быть все СМИ вне зависимости от того, кому они принадлежат. СМИ — как государственные, так и негосударственные — могут считаться независимыми только в том случае, если редакционным коллективам реально обеспечена редакционная самостоятельность и институциональная автономность.

В Доктрине правильно ставится задача «создания системы противодействия монополизации отечественными и зарубежными структурами составляющих информационной инфраструктуры, включая рынок информационных услуг и средства массовой информации». Действительно, бороться с монополизацией в сфере массовой информации нужно. Но не будем забывать, что главным монополистом здесь является государство. Разве не являются все региональные государственные телерадиокомпании «дочками» ВГТРК, а все государственные радиотелевизионные передающие центры, включая Останкинскую телебашню, разве не были до осени 2001 года филиалами ВГТРК? Судя по социологическим опросам последних лет, руководители региональных ГТРК «полностью признают лишь «начальников» в Москве и традиционно считают себя в достаточной мере независимыми от местной власти»[74].

[74] **Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ.** — М.: Центр «Право и СМИ», 2000. — С. 54.

В этой связи обратим внимание на решение Европейского суда по правам человека в деле «Informationsverein Lentia и другие против Австрии», признавшее государственную монополию на радиовещание и (или) на телевизионное вещание чрезмерным вмешательством в свободу коммуникации, соотносимым с нарушением статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод[75]. Это решение, контрастирующее с российской практикой, ясно отражает тенденции правового регулирования электронных СМИ в современной Европе. Государственная монополия в области телевидения и радио еще в 1975 году по решению Конституционного суда Италии была объявлена неконституционной; во Франции она была отменена в 1982 году. Так в Западной Европе постепенно раздвигались границы свободы массовой информации. В последние годы те же границы стали нормой и для многих стран Центральной и Восточной Европы.

В России государственная монополия в области телевидения и радио формально была отменена в 1990 году, поскольку Закон СССР «О печати» признал за частными лицами право учреждать аудиовизуальные средства массовой информации. Однако фактически по сей день бóльшая часть материально-технической базы телевидения в центре и в регионах принадлежит государству, а наиболее крупные общероссийские телеканалы либо принадлежат ему (РТР, «Культура»), либо находятся под его контролем через корпорации с доминирующим государственным участием (ОРТ, НТВ, REN-TV и др.).

Более того, в регионах нередко формируются монополии, которые никакими силами под антимонопольное законодательство не подвести. Речь о *политической монополизации*, когда все или большинство СМИ в регионе, независимо от формы собственности и самих собственников, находятся под контролем губернатора. «Во всех регионах большинство опрошенных признают, что власть поддерживает «свои» СМИ, — отмечает А.Г. Качкаева. — Но помимо всяческих дополнительных благ официальным бюджетным изданиям, в каждом из регионов существуют по две-три газеты и, как минимум, одна телекомпания (помимо региональной ГТРК), которые тем или иным способом финансируются из бюджета города, области, края»[76].

[75] **Европейский суд по правам человека. Избранные решения.** В 2 т. — Т. 1. — М.: Изд-во НОРМА, 2000. — С. 825–831.

[76] **Правовое регулирование концентрации...** — С. 66.

Трудно не согласиться с содержащимся в Доктрине выводом о необходимости «разработки действенных организационно-правовых механизмов доступа средств массовой информации и граждан к открытой информации о деятельности федеральных органов государственной власти и общественных объединений, обеспечение достоверности сведений о социально значимых событиях общественной жизни, распространяемых через средства массовой информации». Показательно, что здесь рядом поставлены доступ к информации и обеспечение достоверности сведений. На практике очень часто именно отсутствие доступа к достоверной официальной информации становится причиной появления неточной, а то и вовсе неправдивой информации. Отсюда вывод: чем больше прозрачность государства, тем выше достоверность информации, получаемой аудиторией СМИ, о реальной деятельности государства, а следовательно, тем реальнее гарантии свободы массовой информации.

В Доктрине ставится задача повышения эффективности руководства деятельностью государственных средств массовой информации. Эта так называемая «вторая составляющая национальных интересов в информационной сфере» на поверку оказывается ничем иным, как информационным обеспечением государственной политики. Но давайте вдумаемся, почему в США (правда, наряду с общественной радиокомпанией PBS) существует одно-единственное государственное СМИ, а именно «Голос Америки»? Почему этому единственному СМИ запрещено вещать на территорию США? Да потому, что американцы прекрасно понимают тождественность пропаганды и манипулирования сознанием. Конечно, в США государство, не имея собственных СМИ, оказывает определенное влияние на редакционную политику негосударственных СМИ. Но в ограниченных пределах и в неформальной, скорее дружеской или деловой форме. Ничего подобного тому, что мы читаем о СМИ в Доктрине, американское правительство себе не позволяет.

Но можно этот тезис в Доктрине прочитать и иначе. Должно государство доводить достоверную информацию о своей позиции до сведения общественности? Обязано. Это его обязанность, а не право. Например, во Франции в составе правительства обязательно имеется специальный министр, который является официальными «говорящими устами» кабинета. Когда он дает пресс-конференцию или выступает с заявлением, журналисты всех негосударственных СМИ спешат его

услышать и сообщить услышанное своей аудитории. А уж как они прокомментируют сказанное министром, это дело их профессионализма.

Следовательно, *свобода массовой информации является не антиподом, а одной из важнейших гарантий информационной безопасности, поскольку, во-первых, она обеспечивает доступ граждан к полной, всесторонней и достоверной информации, во-вторых, защищает общественное и индивидуальное сознание от воздействия пропаганды и других форм манипулирования, в-третьих, стимулирует накопление, обновление и передачу информации внутри социальной системы. И в этом смысле информационная безопасность должна рассматриваться как связующее звено между политикой обеспечения национальной безопасности и политикой развития информационной инфраструктуры свободного общества.*

Правда, такое представление разделяется не всеми авторами. Так, В.Н. Лопатин определяет информационную безопасность как «состояние защищенности национальных интересов страны (жизненно важных интересов личности, общества и государства на сбалансированной основе) в информационной сфере от внутренних и внешних угроз»[77]. Сомнительность такого определения состоит не только в очевидном противоречии тезиса о «сбалансированной основе» положениям статьи 2 Конституции РФ о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», но и в упрощенной интерпретации безопасности как состояния защищенности от угроз. Впрочем, это не помешало создателям Доктрины информационной безопасности дать практически аналогичное определение.

От свободы печати к свободе массовой информации

Велико разнообразие определений свободы печати, накопившихся за последние три с лишним века, однако элемент самостоятельности, независимости прессы просматривается едва ли не в любой концепции, с каких бы позиций она ни излагалась. Согласно *либеральной доктрине*, опирающейся на философию естественного права, пресса, прежде всего, не должна находиться в зависимости от государства. Так, Дж. Мильтон писал:

---

[77] См.: **Лопатин В.Н.** Информационная безопасность России: человек, общество, государство. — СПб.: Фонд «Университет», 2000. — С. 79.

«Дайте мне свободу знать, свободу выражать свои мысли, а самое главное — свободу судить по своей совести. ...И пусть все ветры разносят беспрепятственно всякие учения по земле: раз истина выступила на борьбу, было бы несправедливо путем цензуры и запрещений ставить преграды ее силе»[78]. Помимо общественного мнения, нет другого судьи, который мог бы «провести демаркационную линию, отделяющую ошибку от истины»[79]. В учении Дж. Ст. Милля не только государство, но и общественное мнение не должно иметь власти над прессой: «Мало одной защиты против тирании властей: нужна защита против тирании господствующих мнений»[80].

Большую роль в либеральной теории, особенно в ее американском варианте, играл тезис о частнопредпринимательском характере свободы прессы. Вильяму Питеру Гамильтону из «Wall Street Journal» приписывается следующее изложение доктрины: «Газета является частным предприятием, которое абсолютно ничего не должно публике, а публика не предоставляет газете никаких особых прав. Газету, следовательно, не волнуют никакие общественные интересы. Она безусловно является собственностью владельца, который продает произведенный товар на свой собственный страх и риск»[81].

На смену либеральной теории свободы печати пришла *доктрина социальной ответственности*. Она считает нормальным запрещение прессе вторгаться в сферу частных прав граждан и жизненно важных интересов общества. Для нее важно, чтобы существовала свободная и ответственная пресса, понимающая необходимость охраны интересов как граждан, так и общества. Очевидно, что крен в одну сторону, когда пресса целиком полагается на информацию, исходящую от правительства, и не проводит собственных расследований, ведет к тоталитаризму. В то же время пресса, которая руководствуется только интересами частных лиц, наносит вред умелому и ответственному управлению государством[82]. В качестве примера сошлюсь на программное заявление, с которым выступили

[78] **Мильтон Дж.** О свободе печати. — М., 1907. — С. 46–47.

[79] **Робеспьер М.** Речь о свободе печати. — М., 1806. — С. 8.

[80] **Дж. Ст. Милль** О свободе. — Лейпциг, 1861. — С. 15.

[81] Цит. по: **Сиберт Ф.С., Шрамм У., Питерсон Т.** Четыре теории прессы. — М.: Национальный институт прессы, изд-во «Вагриус», 1998. — С. 112.

[82] См.: **Кин Дж.** Указ. соч. — С. 15–54; **Сиберт Ф.С., Шрамм У., Питерсон Т.** Указ. соч. — С. 113–155.

акционеры частной городской газеты «Parc Region Echo» в Александрии, штат Миннесота, США: «Прежде всего мы должны признать, что подлинно замечательная газета должна быть чем-то более значимым, нежели персональная или общая совесть тех, кто ее редактирует, в том смысле, что, когда она говорит, ее слова принадлежат кому-то гораздо более мудрому, рассудительному, справедливому, сострадающему, отзывчивому и честному, чем те искалеченные слабостями и недостатками люди, задачей которых является писать те слова... Подлинно замечательная газета должна оставаться свободной от силков любых особых групповых интересов»[83].

Как видим, изменения в подходе Запада к институту свободы печати представляют собой не отрицание, а скорее трансформацию, опирающуюся на неизменность позиций рационализма и антитоталитаризма. «Поиск совместимости свободы и разумной организации, — отмечает профессор М.В. Баглай, — едва ли не главная черта исторической эволюции концепции свободы»[84].

Сегодня уже стало очевидным, что доктрина социальной ответственности прессы может интерпретироваться очень широко и даже использоваться для обоснования цензуры. Эти идеи не были чужды и большевикам в первые дни после октябрьского переворота, о чем можно судить по выступлению В. Володарского в ревтрибунале печати на процессе газеты «Новый вечерний час» в мае 1918 года. «Когда я имел честь вступить в исполнение обязанностей комиссара печати, — говорил он, — я беседовал со многими редакторами. ...Я сказал: граждане, мы считаем себя победителями и мы без всякого ущерба для себя можем закрыть вашу прессу; но я говорю вам, что за статьи в политическом направлении, за критику советской власти, за агитацию и пропаганду в пользу своих идей мы вас преследовать не будем, требуем только точной, добросовестной, проверенной информации... И надо отдать справедливость, что печать пользовалась почти абсолютной свободой. Критика советской власти была очень жестока»[85].

Позднее, начиная с ленинско-стекловской Конституции РСФСР 1918 года, в отечественной правовой системе сложилась

[83] Цит. по: **Сиберт Ф.С., Шрамм У., Питерсон Т.** Указ. соч. — С. 127.

[84] **Баглай М.В.** Дорога к свободе. — М.: Международные отношения, 1994. — С. 209.

[85] **Володарский В.** Речи. — Петроград, 1919. — С. 44–45.

«Дайте мне свободу знать, свободу выражать свои мысли, а самое главное — свободу судить по своей совести. ...И пусть все ветры разносят беспрепятственно всякие учения по земле: раз истина выступила на борьбу, было бы несправедливо путем цензуры и запрещений ставить преграды ее силе»[78]. Помимо общественного мнения, нет другого судьи, который мог бы «провести демаркационную линию, отделяющую ошибку от истины»[79]. В учении Дж. Ст. Милля не только государство, но и общественное мнение не должно иметь власти над прессой: «Мало одной защиты против тирании властей: нужна защита против тирании господствующих мнений»[80].

Большую роль в либеральной теории, особенно в ее американском варианте, играл тезис о частнопредпринимательском характере свободы прессы. Вильяму Питеру Гамильтону из «Wall Street Journal» приписывается следующее изложение доктрины: «Газета является частным предприятием, которое абсолютно ничего не должно публике, а публика не предоставляет газете никаких особых прав. Газету, следовательно, не волнуют никакие общественные интересы. Она безусловно является собственностью владельца, который продает произведенный товар на свой собственный страх и риск»[81].

На смену либеральной теории свободы печати пришла *доктрина социальной ответственности*. Она считает нормальным запрещение прессе вторгаться в сферу частных прав граждан и жизненно важных интересов общества. Для нее важно, чтобы существовала свободная и ответственная пресса, понимающая необходимость охраны интересов как граждан, так и общества. Очевидно, что крен в одну сторону, когда пресса целиком полагается на информацию, исходящую от правительства, и не проводит собственных расследований, ведет к тоталитаризму. В то же время пресса, которая руководствуется только интересами частных лиц, наносит вред умелому и ответственному управлению государством[82]. В качестве примера сошлюсь на программное заявление, с которым выступили

[78] **Мильтон Дж.** О свободе печати. — М., 1907. — С. 46–47.

[79] **Робеспьер М.** Речь о свободе печати. — М., 1806. — С. 8.

[80] **Дж. Ст. Милль** О свободе. — Лейпциг, 1861. — С. 15.

[81] Цит. по: **Сиберт Ф.С., Шрамм У., Питерсон Т.** Четыре теории прессы. — М.: Национальный институт прессы, изд-во «Вагриус», 1998. — С. 112.

[82] См.: **Кин Дж.** Указ. соч. — С. 15–54; **Сиберт Ф.С., Шрамм У., Питерсон Т.** Указ. соч. — С. 113–155.

акционеры частной городской газеты «Parc Region Echo» в Александрии, штат Миннесота, США: «Прежде всего мы должны признать, что подлинно замечательная газета должна быть чем-то более значимым, нежели персональная или общая совесть тех, кто ее редактирует, в том смысле, что, когда она говорит, ее слова принадлежат кому-то гораздо более мудрому, рассудительному, справедливому, сострадающему, отзывчивому и честному, чем те искалеченные слабостями и недостатками люди, задачей которых является писать те слова... Подлинно замечательная газета должна оставаться свободной от силков любых особых групповых интересов»[83].

Как видим, изменения в подходе Запада к институту свободы печати представляют собой не отрицание, а скорее трансформацию, опирающуюся на неизменность позиций рационализма и антитоталитаризма. «Поиск совместимости свободы и разумной организации, — отмечает профессор М.В. Баглай, — едва ли не главная черта исторической эволюции концепции свободы»[84].

Сегодня уже стало очевидным, что доктрина социальной ответственности прессы может интерпретироваться очень широко и даже использоваться для обоснования цензуры. Эти идеи не были чужды и большевикам в первые дни после октябрьского переворота, о чем можно судить по выступлению В. Володарского в ревтрибунале печати на процессе газеты «Новый вечерний час» в мае 1918 года. «Когда я имел честь вступить в исполнение обязанностей комиссара печати, — говорил он, — я беседовал со многими редакторами. ...Я сказал: граждане, мы считаем себя победителями и мы без всякого ущерба для себя можем закрыть вашу прессу; но я говорю вам, что за статьи в политическом направлении, за критику советской власти, за агитацию и пропаганду в пользу своих идей мы вас преследовать не будем, требуем только точной, добросовестной, проверенной информации... И надо отдать справедливость, что печать пользовалась почти абсолютной свободой. Критика советской власти была очень жестока»[85].

Позднее, начиная с ленинско-стекловской Конституции РСФСР 1918 года, в отечественной правовой системе сложилась

[83] Цит. по: **Сиберт Ф.С., Шрамм У., Питерсон Т.** Указ. соч. — С. 127.

[84] **Баглай М.В.** Дорога к свободе. — М.: Международные отношения, 1994. — С. 209.

[85] **Володарский В.** Речи. — Петроград, 1919. — С. 44–45.

традиция рассматривать деятельность СМИ исключительно с «классовых позиций». Так, предперестроечная Конституция СССР 1977 года демагогически гарантировала свободу печати — наряду со свободой слова, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций — исключительно «в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя» (ст. 50).

Поскольку предназначение этой декларации ограничивалось нуждами пропагандистского ритуала, постольку ее юридическое содержание не определялось. Никак не конкретизировались и конституционные гарантии свободы печати, в качестве которых назывались «широкое распространение информации» и «возможность использования печати, телевидения и радио». Разумеется, изложенные таким образом гарантии никакого правового содержания не имели. Впрочем, в уголовном законодательстве всегда существовали нормы, которые при желании можно было применить как «защитные меры» против использования продекларированной «свободы» в каких-то иных интересах и целях, чем было разрешено Основным законом.

Разумеется, такое истолкование идеи социальной ответственности прессы очень далеко от ее реального содержания. Представляется, что ответственность прессы, во-первых, является функцией ее, прессы, независимости. В свою очередь, «функция независимости состоит в поощрении и поддержке формирования «общественности», являющейся наиболее существенным аспектом общественной сферы»[86]. Если средство массовой информации не независимо, подчинено государству или частному интересу, то ни о какой ответственности этого СМИ не может быть и речи, поскольку ему не обеспечена свобода воли — необходимое условие всякой ответственности. Вот почему Е.П. Прохоров настаивает на том, что должны существовать некие государственно-общественные СМИ, выполняющие функции *public service*, но организованные таким образом, чтобы не быть подчиненным «частным или государственным интересам» и не «руководствоваться рыночными принципами»[87]. Видимо, было бы правильнее вести речь об общественных или публично-правовых СМИ, которые должны прийти

[86] **Прайс М.** Телевидение, телекоммуникации и переходный период: право, общество и национальная идентичность. — М.: Изд-во Московского университета, 2000. — С. 45.

[87] **Прохоров Е.П.** Журналистика и демократия. — М.: Изд-во «РИП-холдинг», 2001. — С. 26.

на смену государственным прежде всего в аудиовизуальной сфере.

Зависимые, подчиненные СМИ не образуют пространства для становления и выявления общественного мнения, являясь лишь инструментом его фальсификации, а значит, подрыва конституционного режима, который предполагает, «что следует править в согласии с общественным мнением, что нельзя править против сложившегося мнения»[88]. Причем чем выше степень зависимости средства массовой информации, тем серьезнее потребность общества в прозрачности механизмов этой зависимости и тем значительнее должна быть ответственность тех, кто извне манипулирует редакционной политикой.

В этой связи сошлюсь на данные социологического исследования, проведенного ВЦИОМ в конце 2000 года: «Российские СМИ об обществе и о себе». В опросе участвовало более 250 руководителей основных электронных (40 процентов) и печатных (60 процентов) СМИ в столицах и 11 регионах России. Инициаторами исследования выступили германский исследовательский институт SINUS и представительство фонда Фридриха Эберта в России. Анализ полученных данных позволяет отметить, что российскую прессу характеризуют два стремления: быть лояльной власти и одновременно — свободной от власти. Поэтому даже руководители органов и изданий, заявившие о поддержке президентской политики, соглашаются с тезисами вроде: «Без полной свободы прессы экономическая и политическая стабильность в России невозможна» (согласны в целом 80 процентов), «Россия нуждается в сильном частном ТВ: благодаря этому обеспечивается объективность содержания передач» (согласны 79 процентов) — и столь же дружно отклоняют формулы: «Чрезмерная свобода прессы наносит ущерб политической и экономической стабильности России» (не согласны 74 процента); «Руководить такой большой страной, как Россия, нельзя без госконтроля над СМИ» (не согласны 89 процентов); «Все враждебные правительству СМИ надо запретить» (не согласны 96 процентов).

Свобода печати в России находится под угрозой — так заявили 86 процентов опрошенных. При этом половина респондентов называет источниками этой угрозы «государство, правительство, администрацию президента», около трети — «частный

[88] **Ориу М.** Основы публичного права. — М.: Изд-во Коммунистической академии, 1929. — С. 679.

капитал, олигархов», около четверти — «локальные, региональные властные группы», а 7 процентов — «криминальные структуры».

Любопытно, что 97 процентов опрошенных журналистов среди основных источников информации для собственной работы назвали НТВ. Отсюда следует, что НТВ, помимо своей публичной роли, имело в структуре отечественных СМИ очень важную функцию задания образцов профессиональной работы[89].

Во-вторых, категория ответственности прессы представляется достаточно сложной системой отношений между СМИ и обществом, аудиторией и профессиональным сообществом. *Следует различать ответственность средства массовой информации:*

а) перед обществом — она реализуется в рамках существующих законов, призванных защищать интересы личности, гражданского общества и государства в информационной сфере;

б) перед своей аудиторией — здесь происходит трансформация граждан от «общественности» к «аудитории», которая является не пассивным потребителем продукции СМИ, а вовлеченным участником формирования редакционной политики через рыночные механизмы спроса и предложения информации, мнений и рекламы;

в) перед профессиональным сообществом — в отношении соблюдения общих правил поведения и профессиональной этики.

Новые информационные технологии с их «коммуникацией без границ» раздвигают границы свободы массовой информации. «Транснационализация крупных медиа-компаний усложняет проблемы некоторых режимов, которые стремятся скрыть от своего населения «противоположные точки зрения», перемешивая различные культурные, политические и журналистские модели. Но хотя во многих странах новым медиа и удалось сыграть роль оппонента официальной линии, процесс глобализации не всегда приводил к утверждению универсальных ценностей (права человека, свобода, терпимость), на что так надеялись их самые страстные поборники. В некоторых случаях это «медиа-вмешательство» вызвало даже резкую реакцию со стороны авторитарных или защищающих свою идентичность

[89] **Известия.** — 2001. — 17 апр.

стран»[90]. Тоталитаризм логически противоречит свободе выбора и свободе печати как ее частному случаю, поскольку основан на дихотомии «свой—чужой» и не допускает существования никаких мнений, отклоняющихся от «генеральной линии». Подобное усреднение, а значит, и обеднение информационной среды неминуемо ведет к стагнации социального организма, который в конечном счете оказывается неконкурентоспособен в глобальном геополитическом соревновании.

Свобода массовой информации предполагает обособленность СМИ от государства, ограждение журналистики от администрирования, чтобы она могла выполнить свое назначение, руководствуясь внутренними правилами профессии. В свою очередь, эти внутренние правила должны получить отражение в законах государства, в которых свобода обретает безличное, теоретическое, независимое от произвола отдельного индивида существование. Отсюда вытекает *необходимость законодательного закрепления свободы массовой информации.* «В сложных современных обществах, — отмечает Ульрих Пройс, — свобода должна быть организована, и... именно государство должно содействовать осуществлению индивидуальных свобод через создание подходящих институциональных схем»[91]. Первая попытка реального законодательного закрепления свободы массовой информации, включая определение ее правового содержания, была сделана в Законе СССР «О печати и других средствах массовой информации», статья 1 которого была озаглавлена «Свобода печати» и гласила:

«Печать и другие средства массовой информации свободны.

Свобода слова и свобода печати, гарантированные гражданам Конституцией СССР, означают право высказывания мнений и убеждений, поиска, выбора, получения и распространения информации и идей в любых формах, включая печать и другие средства массовой информации.

Цензура массовой информации не допускается».

Сформулированное таким образом понятие свободы печати включало три компонента: свободу средств массовой информации, право граждан на свободу слова в СМИ и недопустимость цензуры. Правда, юридическое содержание самих указанных компонентов оставалось довольно туманным.

[90] **Всемирный доклад ЮНЕСКО по коммуникации и информации 1999–2000 гг.** — М.: агентство «Бизнес-Пресс», 2000. — С. 39.

[91] Цит. по: **Прайс М.** Указ. соч. — С. 40.

Этот недостаток удалось отчасти преодолеть в российском Законе «О средствах массовой информации». Такой результат был достигнут, во-первых, благодаря развернутой дефиниции понятия цензуры (ч. 1 ст. 3) и, во-вторых, за счет использования «рефлексивного» определения свободы массовой информации, при котором объем правомочий субъектов определялся по принципу: «Все, что не запрещено, то разрешено».

Хотя статья 1 Закона «О СМИ» озаглавлена «Свобода массовой информации», однако в самом тексте ее о свободе массовой информации даже не упоминается. Благодаря названию статьи вводится презумпция свободы массовой информации в Российской Федерации, то есть она предполагается как данность. Разумеется, презумпция (от латинского *praesumptio* — предположение) является здесь не только приемом юридической техники, но и, учитывая ее значение для права массовой информации в целом, правовым принципом. В этом смысле можно говорить о свободе массовой информации в законодательстве о СМИ как о презумпции-принципе[92].

В то же время содержание свободы массовой информации определяется в данной статье достаточно детально. Оно сводится к отсутствию ограничений в отношении:

а) поиска, получения, производства и распространения массовой информации;

б) учреждения средств массовой информации, владения, пользования и распоряжения ими;

в) изготовления, приобретения, хранения и эксплуатации технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ.

Исключения из этого общего правила могут быть сделаны, во-первых, только в законодательстве, т.е. не в любых нормативных, а лишь в федеральных законах (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), а во-вторых, только в законодательстве именно о СМИ, которое, в свою очередь, должно соответствовать Закону «О СМИ». Такое толкование с необходимостью вытекает из сопоставления статей 1 и 5 Закона.

Кроме того, такие исключения, как будет показано ниже, должны соответствовать положениям статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

[92] См.: **Бабаев В.К.** Презумпции в российском праве и юридической практике // Проблемы юридической техники. — Нижний Новгород, 2000. — С. 323–330.

Конечно, в статье 1 Закона «О СМИ» лишь намечены контуры понятия свободы массовой информации, раскрытие которого происходит на всем протяжении законодательного текста. Однако уже здесь зафиксировано главное: свобода информации, формула которой почти текстуально повторяет положения статьи 19 Всеобщей декларации прав человека; право частной собственности на имущественный комплекс, обеспечивающий выпуск средства массовой информации; свобода экономической деятельности в сфере массовой информации. Позднее эти основополагающие принципы появились, разумеется, в более общем виде, в конституционных нормах, которые теперь уже оказывают обратное воздействие на нормы Закона «О СМИ», давая ориентиры для их толкования и применения.

Изложенные выше соображения позволяют заключить, что *свобода массовой информации является основополагающим принципом правового регулирования организации и деятельности СМИ, предполагающим отсутствие ограничений в отношении:*

а) поиска, получения, производства и распространения массовой информации;

б) учреждения средств массовой информации, владения, пользования и распоряжения ими;

в) изготовления, приобретения, хранения и эксплуатации технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ, за исключением ограничений, необходимых в демократическом обществе и установленных федеральным законом в пределах законодательства о СМИ.

Разумеется, формула свободы массовой информации нуждается в дальнейшем уточнении. Во-первых, нужно уточнить, что в сфере СМИ речь идет о поиске, получении, производстве и передачи не любой информации, а только предназначенной для массового распространения.

Во-вторых, необходимо ввести в оборот понятие плюрализма СМИ, производное от конституционных категорий идеологического и политического многообразия. Плюрализм средств массовой информации, будучи выражением идеологического и политического разнообразия, гарантированного Конституцией РФ, предполагает множественность независимых и автономных

средств массовой информации, имеющих доступ к достаточному числу разнообразных источников информации, средств производства и распространения продукции средств массовой информации, а также отражение ими разнообразия политических, социальных, религиозных и культурных взглядов при соблюдении редакционной независимости и уважении тех правил саморегулирования, которые могут быть приняты самими средствами массовой информации на добровольной основе.

В-третьих, следует установить пределы ограничения свободы массовой информации в случае введения чрезвычайного положения. Это особенно важно ввиду того, что федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ предусматривает возможность ограничения свободы массовой информации путем введения предварительной цензуры, временного изъятия или ареста тиража, установления особого порядка аккредитации журналистов.

Конституционное закрепление свободы массовой информации

Ныне действующая Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, закрепила свободу массовой информации в части 5 статьи 29, использовав при этом краткую, но емкую формулу: «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается». Хотя норма весьма лаконична, однако в общем контексте Конституции, интегрируя содержание других норм, она обретает необходимые конкретность и системность.

Обогащению содержания свободы массовой информации служат и другие нормы, содержащиеся в статье 29. Так, часть 1 гарантирует каждому свободу мысли и слова, часть 4 — право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, часть 3 — недопустимость принуждения человека к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Тем самым подчеркивается, во-первых, относительная обособленность этих свобод, во-вторых, их глубинная генетическая взаимосвязь, в-третьих, взаимодополнение их юридического содержания. Так, в сфере

массовой информации им непосредственно корреспондируют закрепленные в части 1 статьи 47 Закона «О СМИ» права журналиста искать, запрашивать, получать и распространять информацию, излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью, отказаться от подготовки за своей подписью сообщения или материала, противоречащего его убеждениям.

Среди конституционных гарантий свободы массовой информации следует назвать также свободу экономической деятельности и право частной собственности, закрепленные в статьях 8, 34 и 35 Конституции, а также принцип идеологического разнообразия (ст. 13), предусматривающий, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Тем самым формируются определенные защитные механизмы, чтобы противостоять попыткам сворачивания информационного плюрализма, в том числе путем концентрации и монополизации средств массовой информации.

В качестве конституционных гарантий свободы массовой информации выступают также нормы, устанавливающие ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ч. 3 ст. 41), закрепляющие право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42), свободу творчества и преподавания, охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44), открытость заседаний палат Федерального Собрания (ч. 2 ст. 100), открытость судопроизводства (ч. 1 ст. 123) и т.д.

Конституцией также закреплена возможность законодательного освобождения от обязанности давать свидетельские показания (ч. 2 ст. 51), что уже заранее было предусмотрено Законом «О СМИ», закрепившим обязанность журналиста и редакции сохранять конфиденциальность информации и ее источника (ст. 41; абз. 5 ч. 1 ст. 49). Таким образом ныне преодолено противоречие между нормами Закона «О СМИ» и Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, которое ранее выдвигалось в качестве обоснования поправки, обязывающей журналистов раскрывать источник доверительной информации органам дознания и предварительного следствия.

Конституционные нормы определяют также разграничение полномочий в сфере массовой информации между федеральными органами государственной власти, органами власти

субъектов Федерации и органами местного самоуправления, о чем уже говорилось выше.

Характеризуя конституционные гарантии свободы массовой информации, нельзя не упомянуть ту позитивную роль, которую играют *принципы:*

а) непосредственного действия конституционных норм;

б) прямой имплементации норм международного права;

в) независимости судебной власти.

Непосредственное действие конституционных норм закреплено в статье 18 Конституции РФ. Несмотря на то что в формуле «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими» законодатель допустил юридическую неточность (непосредственно действующими могут быть нормы, а не права), данное положение открывает широкие перспективы. Оно позволяет в правоприменительной деятельности, в том числе в судебных процессах, использовать ссылки на нормы Конституции, что существенно обогащает арсенал юридических средств защиты.

Международно-правовое регулирование свободы массовой информации

Прямая имплементация международно-правовых норм закреплена в части 4 статьи 15 Конституции, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Эта идея получает развитие в части 1 статьи 17: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». Кроме того, каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46). Наконец, впервые на конституционном уровне закреплена общая норма, согласно которой устанавливается приоритет международных договоров, участницей которых является Россия, над положениями внутреннего законодательства (ч. 4 ст. 15).

Тем самым не только закрепляется алгоритм разрешения возможных коллизий, но и устанавливается прямое действие

общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров на территории Российской Федерации. Правда, случаи непосредственного применения судами международно-правовых, как, впрочем, и конституционных, норм пока весьма редки.

Применительно к свободе массовой информации эти конституционные нормы означают прежде всего непосредственное действие на территории Российской Федерации статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, гласящей:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или в прессе, а также посредством художественных форм выражения или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Поэтому оно может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав или репутации других лиц;

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Кроме того, согласно статье 20 того же Пакта запрещаются «всякая пропаганда войны» и «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию».

В связи со вступлением России в Совет Европы и с учетом вышеприведенных доводов непосредственно влияющими на содержание свободы массовой информации становятся также нормы соответствующих общеевропейских актов и практика их применения. Прежде всего это касается статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая гласит:

«1. Каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и

независимо от государственных границ. Эта статья не препятствует государствам вводить лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или штрафными санкциями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Из положений статьи 10 следует несколько важных выводов. Прежде всего следует подчеркнуть, что свобода массовой информации выступает здесь в форме свободы выражения мнений и эта свобода в общем плане является правилом, а вмешательство со стороны государства в ее реализацию — исключением. Причем возможность вмешательства не означает необходимость вмешательства. Если демократическое общество не испытывает потребности в ограничении тех или иных форм свободы выражения мнений, то государство не обязано что-либо предпринимать в этом направлении.

Для правомерного вмешательства государства в сферу свободы выражения мнений, во-первых, должна быть законодательная база. Во-вторых, основанием для вмешательства могут быть только те основания, которые перечислены в пункте 2 статьи 10. В-третьих, и это главное, вмешательство должно быть соразмерно потребностям именно демократического, а не авторитарного или тоталитарного общества.

Обратим внимание на то, что собственно текст статьи 10 Европейской конвенции значительно скромнее определяет границы свободы массовой информации, чем российский Закон «О СМИ», который, например, не знает ограничений, вытекающих из необходимости обеспечения беспристрастности и авторитета суда. Однако на уровне правоприменительной практики Совета Европы свобода массовой информации защищена на значительно более высоком уровне. В России, напротив, практика применения Закона «О СМИ» носит преимущественно ограничительный характер. Когда правозащитные органы Совета

Европы раздвигают понимание свободы массовой информации, они компенсируют те опасности, которые таятся в пункте 2 статьи 10. Когда же российский правоприменитель реализует нормы Закона «О СМИ», то он, может быть даже не всегда осознанно, вновь и вновь воспроизводит представления о свободе, характерные для тоталитарного правосознания.

Поскольку критерии, содержащиеся в статье 10 Конвенции, достаточно размыты, постольку решения по спорам о применении этой нормы сложились в довольно обширную, но неоднозначную практику Европейского суда по правам человека. В частности, Суд, а ранее еще и Комиссия дали расширительное толкование понятия «выражение своего мнения», постановив, что оно распространяется не только на информацию и идеи, которые воспринимаются государством благожелательно или с безразличием, но и на те, что шокируют или вызывают беспокойство со стороны властей или части населения. В то же время судьи сочли, что «выражения» коммерческого характера в СМИ (реклама) хотя и подпадают под действие статьи 10, но должны пользоваться меньшей защитой, чем собственно «политические» выступления[93].

Следует подчеркнуть, что прецеденты, складывающиеся в практике Европейского суда по правам человека, имеют *самое непосредственное отношение к деятельности российских органов правосудия*. В Федеральном законе «О ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» от 30 марта 1998 года содержится заявление о признании обязательными для Российской Федерации как юрисдикции Европейского суда по правам человека, так и решений этого суда, а также заявление о праве российских граждан на обращение в названный суд за защитой своих нарушенных прав в течение шести месяцев после того, как исчерпаны внутригосударственные средства защиты этих прав.

---

[93] См.: **Case-law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights**. — Directorate General of Human Rights. — Strasbourg. 2000; **Европейский суд по правам человека. Избранные решения.** В 2 т. — М.: Изд-во НОРМА, 2000; **Гомиен Д.** Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека. Совет Европы. — 1994. — С. 61-75; **Решения Европейского суда по правам человека по применению статьи 10 Европейской конвенции по правам человека.** — М.: Права человека, 1998; **Энтин М.Л.** Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. — М.: Изд-во МНИМП, 1997. — С. 248–291.

В результате присоединения к юрисдикции Европейского суда компетенция российских судов и компетенция Европейского суда оказались взаимосвязаны. Эта связь базируется на необходимости решения единой задачи международного и внутригосударственного судопроизводства — защите прав и свобод человека. И хотя общая идеология Европейского суда не допускает произвольного вмешательства в судебные акты национальных органов правосудия, однако он вправе подвергать их критике при наличии в них нарушения основополагающих норм Европейской конвенции, а также положений, сформулированных Европейским судом и направленных на защиту прав и свобод человека, права на правосудие[94].

Обратим внимание также на относительно многочисленные решения органов Совета Европы, касающиеся конкретного воплощения свободы массовой информации[95]. В качестве примера, помимо упоминавшихся выше, можно назвать рекомендации Комитета министров № R (94) 13 «О мерах обеспечения прозрачности средств массовой информации» и № R (99) 1 «О мерах по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации».

Принципиально важные нормы, определяющие социальную роль свободы массовой информации, основные функции СМИ и журналистов в современном демократическом обществе, закреплены в Резолюции «Журналистские свободы и права человека», принятой в рамках 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой информации (Прага, 7–8 декабря 1994 г.). Здесь сформулированы восемь принципов, которые в целом могут рассматриваться как система взаимодетерминированных тезисов, формирующих доктрину свободы массовой информации в современной Европе.

Тезис первый: поддержание и развитие подлинной демократии требует наличия и укрепления свободной, независимой, плюралистической и ответственной журналистики.

[94] См.: Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1999 года № С1-7/СМП-1341 «Об основных положениях, применяемых Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие».

[95] См.: Recommendations and Resolutions adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in the media field. — Strasbourg, 1997; Recommendations and Declarations adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe in the media field. — Strasbourg. 1998.

Тезис второй: для реализации *тезиса первого* журналисты должны:

а) информировать аудиторию о деятельности органов власти и структур частного сектора, давая ей таким образом возможность сформировать собственное мнение;

б) предоставлять гражданам и группам возможность предавать гласности свои мнения, давая таким образом возможность органам власти и структурам частного сектора, как и обществу в целом, ознакомиться с этими мнениями;

в) подвергать постоянному критическому рассмотрению деятельность различных органов власти.

Тезис третий: журналистская деятельность по реализации *тезиса второго* основывается на свободе слова, как она гарантирована статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Тезис четвертый: чтобы журналисты могли реализовать *тезис второй*, им нужно гарантировать:

а) доступ без ограничений к профессии журналиста;

б) редакционную независимость;

в) доступ к информации в порядке обеспечения политики информационной открытости;

г) защиту конфиденциальности источников журналистской информации.

Тезис пятый: чтобы журналисты могли реализовать *тезис второй*, им нужно гарантировать также:

а) возможность профессиональной подготовки журналистов;

б) возможность диалога журналистов и функционеров СМИ с органами власти;

в) защиту журналистов, работающих в ситуациях напряженности;

г) прозрачность отношений собственности и контроля в сфере массовой информации.

Тезис шестой: вмешательство органов власти в деятельность журналистов по реализации *тезиса второго* путем ограничения гарантий, предусмотренных *тезисом четвертым*, может иметь место только в том случае, если ограничение соответствует всем перечисленным ниже условиям:

а) оно фигурирует в полном и исчерпывающем списке ограничений, предусмотренных частью 2 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;

б) оно необходимо в демократическом обществе и отвечает настоятельным общественным потребностям;

в) оно ясно и точно установлено законом;

г) оно ограничительно интерпретируется правоприменительной практикой;

д) оно пропорционально преследуемой цели.

Тезис седьмой: выполняя социальные функции, предусмотренные *тезисом вторым*, журналист должен занимать этичные и ответственные позиции, сохраняя прежде всего независимость и критический подход.

Тезис восьмой: выполняя социальные функции, предусмотренные *тезисом вторым*, журналист должен соблюдать следующие правила профессии:

а) уважать право аудитории получать точную информацию о фактах и событиях;

б) собирать информацию честными способами;

в) честно представлять информацию, комментарии и критику, избегая неоправданных покушений на частную жизнь, диффамации и необоснованных обвинений;

г) исправлять грубые ошибки, допущенные в распространенной информации;

д) сохранять в тайне источники информации;

е) воздерживаться от поощрения насилия, ненависти, нетерпимости или дискриминации.

Тезис девятый: органы власти, рассматривая соблюдение правил профессии, предусмотренных *тезисом восьмым*, должны проявлять сдержанность и признавать за журналистскими организациями право вырабатывать нормы саморегуляции.

Особо следует выделить резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) 428 (1970), посвященную принятию Декларации о средствах массовой информации и правах человека. Здесь перечисляются принципы, которые следует соблюдать для того, чтобы СМИ могли выполнять свои функции в интересах общества. Среди них:

а) свобода выражения мнений должна распространяться на СМИ;

б) свобода выражения мнений в СМИ должна включать свободу искать, получать, передавать, публиковать и распространять информацию и идеи;

в) власти обязаны в разумных пределах предоставлять информацию по вопросам, представляющим интерес для общественности, а СМИ обязаны сообщать полную и исчерпывающую информацию о государственных делах;

г) независимость СМИ от государственного контроля должна быть записана в законе; любое ущемление независимости допустимо только на основании решения суда, но не органов исполнительной власти;

д) не должно быть ни прямой, ни косвенной цензуры печати или содержания телерадиопрограмм; ограничения могут налагаться лишь в пределах, разрешенных статьей 10 Европейской конвенции о правах человека;

е) внутренняя организация СМИ должна гарантировать свободу ответственных редакторов выражать свое мнение, их независимость должна быть защищена;

ж) независимость СМИ должна быть защищена от угрозы со стороны монополий;

з) ни частные предприятия, ни финансовые группы не должны иметь права на монополию в области СМИ, и не следует разрешать образование монополии, подконтрольной правительству;

и) необходимо принять специальные меры для обеспечения свободы иностранных журналистов, включая статус, обязанности, привилегии и защиту от произвольной депортации, что предполагает соответствующую обязанность иностранных журналистов точно освещать события.

Этот акт международного права наряду с Рекомендацией 748 (1975) «О роли национального вещания и управлении им» и Резолюцией 820 (1984) «Об отношениях парламентов государств со средствами массовой информации» был рекомендован в качестве образца всем государственным телерадиокомпаниям Указом Президента РФ Б.Н. Ельцина «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию» от 20 марта 1993 года. Правда, реального воздействия на стиль работы отечественных аудиовизуальных СМИ эти акты пока не оказали.

Наконец, следует принять во внимание серию деклараций о содействии развитию независимой и плюралистической прессы, принятых на региональных семинарах ЮНЕСКО в Виндхуке (Намибия, 1991 г.), Алма-Ате (Казахстан, 1992 г.), Сантьяго (Чили, 1994 г.), Сане (Йемен, 1996 г.) и Софии (Болгария, 1997 г.). С одной стороны, в этих документах осуждаются попытки правительств ущемить свободу прессы, используя, в частности, экономическое и политическое давление, цензуру,

увольнения журналистов, отказы в визах, ограничение распространения информации внутри стран и через национальные границы, затруднение доступа к использованию печатного оборудования, радиопередающих систем, Интернета, интерактивных и других средств коммуникации. «Системы лицензирования, злоупотребления и произвол при осуществлении контроля, а также чрезмерные тарифы, — говорится в Софийской декларации ЮНЕСКО, — ограничивают доступ к средствам информации, так же как и право публиковать, передавать и распространять информацию через средства вещания».

С другой стороны, упомянутые декларации содержат конкретные нормы, в целом составляющие комплексный план действий по укреплению свободы прессы в соответствующем регионе планеты. Так, Софийская декларация предлагает всем государствам Центральной и Восточной Европы:

«обеспечить или укрепить там, где они существуют, конституциональные и правовые гарантии свободы выражения убеждений и свободы печати и пересмотреть, изменить и/или отменить те законы, правила и меры, которые ограничивают эту основную свободу»;

«облегчать передвижение и предоставлять визы иностранным журналистам», не делать различий между иностранными и местными журналистами, признавать их право работать по своему выбору — как в местных, так и в иностранных СМИ;

не чинить препятствий в плане «ввоза и использования профессионального оборудования»;

«предоставлять доступ к информации», не допускать принуждения журналиста «к разглашению источников информации»;

устранить «любые правовые и административные препятствия для создания независимых журналистских организаций»;

признавать профессиональную независимость и издательско-редакционную свободу во всех СМИ, в первоочередном порядке реформировать принадлежащие государству органы вещания и информационные агентства и предоставить им «статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью»;

поощрять «создание независимых информационных агентств, а также частных и/или принадлежащих общинам средств вещания»;

в случае создания регулирующих органов в области радио и телевещания обеспечивать их полную независимость «по отношению к органам власти»;

распространять защиту свободы выражения мнений, действующую в отношении традиционных СМИ, на новые средства информации;

рассматривать «споры, касающиеся средств информации и/или работников средств информации во время осуществления ими своих профессиональных обязанностей», исключительно в суде и «в соответствии с гражданскими, а не уголовными (или военными) кодексами и процедурами»;

«принять эффективные меры и ввести в действие законодательные акты, которые включали бы предотвращение чрезмерной концентрации собственности на средства информации или осуществление иного контроля, ограничивающего плюрализм, в том числе со стороны государства»;

обеспечить транспарентность и публичное декларирование отношений собственности «на все средства информации и их финансирование»;

содействовать «разнообразию форм собственности путем предоставления юридических гарантий», выделять государственные ресурсы, «исходя из равенства форм собственности и с учетом общественных интересов».

В Софийской и других подобных декларациях закрепляются также основополагающие деонтологические нормы в сфере массовой информации. «Профессионально правильные методы журналистской работы, — указывается в Софийской декларации, — являются наиболее эффективной гарантией от правительственных ограничений и давления со стороны особо заинтересованных групп. Любые попытки установления норм и руководящих принципов должны исходить от самих журналистов». Тем самым определяются границы государственного вмешательства и зоны профессионально-корпоративной саморегуляции.

Независимость судебной власти как гарантия свободы массовой информации

Поскольку статья 1 Конституции РФ провозглашает Российскую Федерацию правовым государством, постольку независимость судебной власти должна быть гарантирована. Значение судебного порядка рассмотрения широкого круга дел обусловлено независимостью судей и подчинением их только закону, публичностью и гласностью судебного процесса, его колле-

гиальностью, участием представителей гражданского общества, состязательностью и равенством сторон, строгой регламентированностью, возможностью обжалования вынесенных решений.

Для обеспечения свободы массовой информации принципиально важно, чтобы законность актов государственной администрации была в сфере контроля независимых судей. Закон «О СМИ» был едва ли не первым нормативным актом эпохи кардинальной реконструкции российской правовой системы, в котором именно суд стал конечной точкой практически всех используемых здесь юридических алгоритмов. Так, согласно части 1 статьи 61 в суд могут быть обжалованы: любые неправомерные действия органа, регистрирующего СМИ; решение комиссии по телерадиовещанию об аннулировании лицензии на вещание; нарушение порядка предоставления запрашиваемой информации; нарушение порядка аккредитации. Часть 3 статьи 45 Закона «О СМИ» дополнительно включает в этот перечень случаи отказа в опровержении или ответе либо нарушение порядка их распространения.

Кроме того, суд и только суд полномочен решать вопросы о признании недействительным свидетельства о регистрации СМИ (ч. 1 ст. 15), о прекращении и приостановлении деятельности СМИ (ст. 16), о прекращении распространения продукции СМИ (ч. 5 ст. 25), о возложении ответственности за нарушения законодательства о СМИ (ст. 58–60), о компенсации морального вреда (ст. 62).

Дела, связанные с функционированием СМИ, помимо судов общей юрисдикции, рассматривает также Конституционный Суд РФ, если, разумеется, спор относится к его ведению. Именно Суд, призванный разрешать дела о конституционности законов и иных нормативных актов, может до некоторой степени смягчить разрушительное действие юридического хаоса, ибо он, решая конкретные дела, должен искать логическое единство законодательства. Так, 19 мая 1993 года Конституционный Суд вынес постановление по индивидуальной жалобе членов журналистского коллектива редакции газеты «Известия» в связи с постановлением Верховного Совета РФ от 17 июля 1992 года «О газете “Известия”». Предметом рассмотрения в Конституционном Суде было также Постановление IX Съезда народных депутатов «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации». Среди актов Конституционного Суда, имеющих отношение к статусу СМИ, отметим также решение о привлечении главного редактора «Российской газеты» к ответственности за неуважение к суду.

В последние годы все чаще попытки установления контроля над негосударственными СМИ приобретали форму «спора хозяйствующих субъектов». Рассматривая подобные дела, арбитражные суды, как правило, абстрагируются от их конституционно-правовых и информационно-правовых аспектов, что может вести к принятию решений, объективно ограничивающих свободу массовой информации.

Конституционные гарантии свободы массовой информации конкретизируются в текущем законодательстве, и прежде всего в Законе «О СМИ» от 27 декабря 1991 года.

Глава 6

СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК ОБЪЕКТ ПРАВА

Не зря ли знаньем бесполезным
свой дух дремотный мы тревожим?
В тех, кто заглядывает в бездну,
она заглядывает тоже.

Средства массовой информации как юридическая фикция

Правовая категория «средства массовой информации» является определяющей в общей системе права массовой информации. От того, какое содержание вкладывает законодатель в это понятие, зависит все дальнейшее построение законодательства о СМИ. Так, в статье 2 Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации» под СМИ понимаются «газеты, журналы, теле- и радиопрограммы, кинодокументалистика, иные периодические формы публичного распространения массовой информации». Причем СМИ «представляются редакциями периодической печати, теле- и радиовещания (информационными агентствами, иными учреждениями, осуществляющими выпуск массовой информации)».

В этой связи позволю себе заметить, что *представительство* является одним из институтов гражданского права, а следовательно, в отсутствие специальных указаний законодателя относительно специфики отношений представительства между СМИ и его редакцией к ним следует применять общие правила, закрепленные ныне в главе 10 ГК РФ. Однако в гражданском праве отношения представительства могут иметь место только между лицами (физическими или юридическими) — представителем и представляемым. Отсюда следует, что не только редакции, но и сами СМИ должны признаваться лицами, т.е. субъектами гражданских прав. Однако очевидно, что ни газета, ни

телепрограмма не являются ни физическим, ни юридическим лицом, а лишь «периодической формой публичного распространения массовой информации». Следовательно, избранная законодателем формула лишена юридического смысла, ибо средство массовой информации по общему правилу не является субъектом права. Исключение составляют информационные агентства, на которые одновременно распространяются статус редакции, издателя, распространителя и правовой режим средства массовой информации (ст. 23 Закона «О СМИ»).

Но чем же тогда является СМИ в правовом смысле? Поскольку вслед за союзным законом о печати действующий Закон «О СМИ» рассматривает средство массовой информации как «форму периодического распространения массовой информации», постольку было бы абсолютно некорректно рассматривать СМИ как субъект права. Правда, признание их объектом права также сталкивается с определенными, хотя и куда меньшими трудностями.

В классических представлениях объектами права могут быть, во-первых, вещи, во-вторых, действия лица, в-третьих, само лицо. ГК РФ (ст. 128) относит к объектам гражданских прав: а) вещи, включая деньги, ценные бумаги и иное имущество, в том числе имущественные права; б) работы и услуги; в) информацию; г) результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность); д) нематериальные блага. Казалось бы, СМИ должны относиться к такому виду объектов гражданских прав, как информация. Однако ГК конкретизирует особенности правового статуса информации лишь применительно к служебной и коммерческой тайнам (ст. 139), а также договору возмездного оказания информационных услуг (ст. 779). Можно даже предположить, что отношения между газетой и подписчиком имеют правовую природу договора возмездного оказания информационных услуг. Однако если читатель приобретает газету в розницу или получает информацию по телевидению, не внося при этом никакой платы в пользу телекомпании, то содержащаяся в статье 779 ГК правовая схема оказывается неприменима.

Конечно, вполне логично рассматривать массовую информацию как разновидность информации, а значит, как объект гражданских прав. Но СМИ — это не сама информация, а форма ее периодического распространения. И здесь мы должны обратить внимание на другой вид объектов гражданских прав, в

котором принципиальное значение имеет именно форма, которая собственно и подлежит правовой охране. Речь идет об авторских и смежных правах.

Согласно статье 6 Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах» (далее Закон «Об авторском праве»), авторское право распространяется на «произведения, существующие в какой-либо объективной форме». Точно так же и средства массовой информации фигурируют в законодательстве именно как форма. Нельзя не обратить внимание и на то, что газеты, журналы и другие периодические печатные издания являются самостоятельными объектами авторского права (п. 2 ст. 11), исключительное право на использование которых принадлежит лицу, осуществляющему их выпуск (издание). Точно так же самостоятельными объектами смежных прав являются передачи организаций эфирного и кабельного вещания (ст. 40, 41).

Вот почему средства массовой информации могут быть интерпретированы как *объект права sui generis, сконструированный как юридическая фикция*. Согласно классическому определению Г.Ф. Дормидонтова, под юридической фикцией следует понимать допускаемый объективным правом «известный прием мышления, состоящий в допущении признания существующим заведомо не существующего и наоборот»[96]. В случае СМИ мы имеем дело именно с юридической фикцией, поскольку *в реальности существует каждый отдельный экземпляр каждого отдельного номера газеты, но не существует газеты как некоего обобщенного объекта, объемлющего как все вышедшие ранее, так и все будущие номера этого периодического издания*.

Более того, все прошлые и будущие выпуски одной и той же газеты объединяются не чем иным, как названием данного СМИ. Постоянство названия особо подчеркивается в содержащихся в статье 2 Закона «О СМИ» определениях понятий «периодическое печатное издание» и «радио- и телепрограмма». Отсюда вытекает связь СМИ как объекта права с таким самостоятельным объектом права, как средства индивидуализации юридического лица, его продукции, выполняемых работ или услуг (фирменное наименование, товарный знак, знак обслуживания и т.п.). Однако средство массовой информации не тождественно средству индивидуализации, т.е. своему названию,

[96] **Дормидонтов Г.Ф.** Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. — Казань, 1895. — С. 136.

поскольку СМИ включает в себя весь тот объем исключительных прав, которые связаны с его содержанием, облеченным в определенную форму и являющимся результатом интеллектуальной деятельности редакции.

Вот почему наиболее адекватным правовой природе СМИ представляется определение средства массовой информации как *результата интеллектуальной деятельности, имеющего название в качестве средства индивидуализации и форму периодического печатного издания, радио-, теле-, видеопрограммы, кинохроникальной программы или иную форму периодического распространения массовой информации.*

Такой подход к определению правовой природы СМИ существенным образом повлияет на весь процесс формирования понятийного аппарата права массовой информации. Он позволит, надеюсь, избавиться от тех очевидных ошибок, которые достаточно часто встречаются в правоприменительной практике при определении понятия средства массовой информации. Так, судья Верховного Суда РФ В.И. Нечаев, отвечая председателю правления ОАО «Промис» (г. Нижний Новгород), пишет: «Поскольку ОАО является полиграфическим предприятием, выпускающим печатную продукцию (в данном случае плакаты), т.е. является средством массовой информации, суд обоснованно привлек ОАО в качестве соответчиков». Вряд ли нужно доказывать, что типография, печатающая плакаты, ни при каких условиях не может быть «формой периодического распространения массовой информации».

В качестве примера смешения СМИ с организацией, осуществляющей выпуск СМИ, можно привести постановление Президиума Верховного Суда РФ от 10 мая 2000 года № 62пв-2000 по жалобе ЗАО «Издательский дом "Франт"» на действия избирательной комиссии Кемеровской области и окружной избирательной комиссии. Здесь, в частности, рассматривается вопрос о «праве средств массовой информации на обращение с жалобами в суд общей юрисдикции». В тексте постановления прямо говорится о праве обжалования «как гражданином, так и юридическим лицом, в том числе средством массовой информации».

Даже в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 августа 1992 года № 11 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении судами дел о защите чести и достоинства граждан и организаций» (в редакции Постановления Пленума от 25 апреля 1995 г. № 6) СМИ ошибочно отождествляется с юридическим лицом, когда говорится о предъявлении иска

«к средству массовой информации» (п. 5) и о «возложении на средство массовой информации обязанности» (п. 7). Очевидно, что во всех приведенных примерах СМИ рассматриваются не как объект права, а как его субъект, что не выдерживает никакой критики.

Предложенный выше подход к определению понятия СМИ заставляет также *по-новому взглянуть на проблему собственности в сфере массовой информации*. То, что СМИ могут находиться в собственности, зафиксировано в статье 1 Закона «О СМИ», где говорится о владении, пользовании и распоряжении средствами массовой информации. Кроме того, часть 2 статьи 30 Федерального закона «Об общественных объединениях» допускает нахождение средств массовой информации в собственности общественных объединений, обладающих правами юридического лица. Однако если рассматривать СМИ как результат интеллектуальной деятельности, то в отношении него применимы представления не о вещных правах, а об исключительных правах. Следовательно, здесь можно говорить лишь о владении, пользовании и распоряжении исключительными правами на СМИ. Именно такое решение вытекает из смысла пункта 2 статьи 11 Закона «Об авторском праве и смежных правах».

Одновременно с этим существуют и вещные права, например, на имущество организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации. Что же касается самой организации, то по отношению к ней у ее учредителей имеются обязательственные права.

Содержание права собственности на организацию, осуществляющую выпуск СМИ, а также на его имущество Законом «О СМИ» не конкретизируется. Но в этом и нет необходимости, поскольку здесь применяются общие правила ГК РФ. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащей ему организации, осуществляющей выпуск СМИ, любые действия, не противоречащие Закону «О СМИ» и другим правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц (п. 2 ст. 209 ГК РФ).

Специфичность средства массовой информации как объекта права проявляется, помимо прочего, в том, что исключительные права на него могут не быть связаны с правом собственности на организацию, осуществляющую выпуск СМИ, как на имущественный комплекс. Это особенно характерно для государственных печатных СМИ, среди которых достаточно

распространена такая правовая схема, при которой, например, законодательное собрание является учредителем или соучредителем издания, а редакция, организованная в форме коммерческой организации, принадлежит как имущественный комплекс совершенно другому субъекту. Причем здесь есть одна тонкость: если редакция организована в форме предприятия, то в состав ее имущественного комплекса, помимо прочего, входят и ее продукция, и права на обозначения, индивидуализирующие редакцию и ее продукцию.

Название СМИ, товарный знак, фирменное наименование

Следует подчеркнуть, что право на название является едва ли не более значимым, чем право на имущество редакции. С названием, как правило, связаны имидж издания, его рейтинг, круг постоянных авторов, читателей, рекламодателей и партнеров, а также права на денежные средства, собранные в ходе подписки, и соответствующие обязательства перед подписчиками (а эти обязательства очень тяжелы, поскольку распространение изданий, с учетом обширности российской территории, нередко многократно превосходит по стоимости собственно производство газеты или журнала).

Как известно, статья 20 Закона «О СМИ» обязывает решать вопрос о передаче и (или) сохранении права на название в уставе редакции. Казалось бы, широта выбора здесь безгранична. Однако не нужно забывать, что исключительные права на средства индивидуализации продукции входят в имущественный комплекс организации, осуществляющей выпуск СМИ, как нематериальные активы. И никто не вправе произвольно отобрать эти права. Правда, названия СМИ не тождественны таким более традиционным видам средств индивидуализации, как товарные знаки и фирменные наименования. Причем невозможно требовать, чтобы название СМИ было защищено товарным знаком или совпадало с фирменным наименованием организации, осуществляющей его выпуск. Известно, например, что каждый издательский дом выпускает, как минимум, несколько различных СМИ и, значит, единое фирменное наименование для них исключается, хотя сходство возможно.

Отличие названия СМИ от словесного товарного знака состоит, во-первых, в том, что продукция СМИ совсем не обяза-

тельно является товаром. Средства индивидуализации здесь нужны прежде всего для того, чтобы различать не товары, а *источники информации и мнений, направления общественной мысли и практики.*

Во-вторых, согласно Закону РФ «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» от 23 сентября 1992 года, товарный знак может быть зарегистрирован только на имя юридического лица или физического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность (п. 3 ст. 2). В то же время Закон «О СМИ» признает право учреждать СМИ и за объединениями граждан, которые (в соответствии, например, с Федеральным законом «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г.) совершенно не обязаны регистрироваться и таким образом приобретать права юридического лица. Часть 1 статьи 21 упомянутого Закона гласит: «Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В этом случае данное объединение не приобретает прав юридического лица». Причем вне зависимости от факта государственной регистрации общественные объединения имеют право «учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность» (ст. 27).

В-третьих, часть 4 статьи 29 Конституции РФ гарантирует право на информацию каждому, а не только тем физическим лицам, которые осуществляют предпринимательскую деятельность. Свобода массовой информации рассматривается как международным правом, так и внутригосударственным законодательством как гражданское и политическое право человека, а не как экономическая свобода. Следовательно, тем гражданам, которые учреждают СМИ без цели извлечения прибыли, законодательство о товарных знаках не сможет помочь защитить права на название.

В-четвертых, срок действия регистрации товарного знака ограничен десятью годами, тогда как регистрация СМИ, а значит, и правовая охрана его названия бессрочны.

В-пятых, права на товарный знак могут быть утрачены в случае, если он не используется в течение пяти лет, тогда как свидетельство о регистрации СМИ может быть признано судом недействительным, если средство массовой информации не выходит более одного года.

В-шестых, основания к отказу в регистрации СМИ и товарного знака совершенно различны.

В отличие от Закона «О СМИ» законодательство о товарных знаках различает абсолютные и иные основания для отказа в регистрации. Так, не допускается регистрация товарных знаков, состоящих только из обозначений:

не обладающих различительной способностью;

представляющих собой государственные гербы, флаги и эмблемы, официальные названия государств, эмблемы, сокращенные или полные наименования международных межправительственных организаций, хотя такие обозначения могут быть включены как неохраняемые элементы в товарный знак, если на это имеется согласие соответствующего компетентного органа или их владельца;

вошедших во всеобщее употребление как обозначения товаров определенного вида;

являющихся общепринятыми символами и терминами;

указывающих на вид, качество, количество, свойства, назначение, ценность товаров, а также на место и время их производства или сбыта.

Не допускается регистрация в качестве товарных знаков или их элементов обозначений, являющихся ложными или способными ввести в заблуждение потребителя относительно товара или его изготовителя либо противоречащих общественным интересам, принципам гуманности и морали.

Кроме того, не могут быть зарегистрированы в качестве товарных знаков обозначения, тождественные или сходные до степени их смешения:

с товарными знаками, ранее зарегистрированными или заявленными на регистрацию в Российской Федерации на имя другого лица в отношении однородных товаров;

с товарными знаками других лиц, охраняемыми без регистрации в силу международных договоров Российской Федерации;

с наименованиями мест происхождения товаров, охраняемыми в соответствии с законом Российской Федерации, кроме случаев, когда они включены как неохраняемый элемент в товарный знак, регистрируемый на имя лица, имеющего право пользования таким наименованием;

с сертификационными знаками, зарегистрированными в установленном порядке.

Наконец, не регистрируются в качестве товарных знаков обозначения, воспроизводящие:

известные на территории Российской Федерации фирменные наименования (или их часть), принадлежащие другим

лицам, получившим право на эти наименования ранее даты поступления заявки на товарный знак в отношении однородных товаров;

названия известных в Российской Федерации произведений науки, литературы и искусства, персонажи из них или цитаты, произведения искусства или их фрагменты без согласия обладателя авторского права или его правопреемников;

фамилии, имена, псевдонимы и производные от них, портреты и факсимиле известных лиц без согласия таких лиц или их наследников.

В то же время следует отметить и определенное *сходство в правомочиях владельца товарного знака и учредителя СМИ*. И тот и другой имеют исключительное право пользоваться и распоряжаться своим средством индивидуализации, а также запрещать его использование другими лицами. Хотя в Законе «О СМИ» именно такие формулировки отсутствуют, однако из положений статей 10 и 11 следует, что именно учредитель вправе определять название средства массовой информации, а также изменять его. Что же касается запрета на использование названия зарегистрированного СМИ другими лицами, то Закон возлагает на регистрирующие органы обязанность предотвращать дублирование названий. Правда, зарегистрированный товарный знак действует на всей территории Российской Федерации, тогда как название СМИ охраняется от «клонирования» только в зоне ответственности регистрирующего органа.

Вопрос о территории действия названия СМИ является простым лишь на первый взгляд. С одной стороны, очевидно, что на выпуске, скажем, в Костромской области местной газеты с условным названием «Городской дневник» никак не сказывается издание одноименной местной газеты в Хабаровском крае. С другой стороны, если костромичи зарегистрируют товарный знак «Городской дневник» по соответствующему классу Международной классификации товаров и услуг для регистрации знаков (МКТУ)[97], то смогут потребовать от хабаровчан прекращения выпуска одноименной газеты как нарушающего их исключительные права на данный товарный знак. Чтобы предотвратить в будущем такие ситуации, следовало бы в пункте 4 статьи 13 Закона «О СМИ» исключить возможность

[97] Международная классификация товаров и услуг для регистрации знаков учреждена Ниццким соглашением, заключенным 15 июня 1957 г. и впоследствии неоднократно пересматривавшимся.

регистрации одноименных СМИ вне зависимости от того, какова предполагаемая территория распространения их продукции. Правда, при введении подобной нормы придется установить переходный период на срок не менее одного года, чтобы все ныне издающиеся местные газеты с такими названиями, как «Вперед», «Заря», «Светлый путь» и т.п., смогли придумать себе новые названия, желательно используя при этом наименования соответствующих населенных пунктов и местностей. Впрочем, не будем забывать о многочисленных повторах в российской топонимике. Естественно, при перерегистрации СМИ в связи с вынужденным изменением названий регистрационный сбор взиматься не должен.

Кроме того, большую проблему представляет возможность эксплуатации чужого названия СМИ при выпуске средства массовой информации, относящегося к другой форме периодического распространения массовой информации. Например, если на данном региональном медийном рынке популярна газета, скажем, «Городской дневник», то ничто в Законе «О СМИ» не мешает кому бы то ни было учредить и представить на регистрацию журнал, сетевое издание или телепрограмму «Городской дневник». Конечно, в этом можно усмотреть признаки недобросовестной конкуренции в форме использования чужого бренда, однако отказ в регистрации такого СМИ будет незаконным. Вот почему целесообразно в общих рамках модернизации Закона «О СМИ» изменить пункт 4 статьи 13, который предусматривает возможность отказа в регистрации СМИ в случае, если оно совпадает и по названию, и по форме распространения массовой информации с зарегистрированным ранее СМИ. Следовало бы исключить из этой нормы упоминание о форме распространения. Кроме того, по причинам, о которых пойдет речь ниже, необходимо перейти от категории «совпадение названий» к категории «сходство названий до степени смешения».

Последнее предложение связано с таким серьезным недостатком действующего Закона «О СМИ», как отсутствие механизма защиты названия СМИ от «клонирования с вариациями». Например, коллектив редакции газеты «Время МН» в 2000 году вместе с главным редактором прервал свои отношения с издателем и начал выпускать новую газету — «Время новостей», используя при этом многие элементы верстки и дизайна, включая шрифтовое оформление названия, прежнего издания. Если бы владелец газеты «Время МН» предусмотрительно зарегист-

рировал логотип в качестве словесного и изобразительного товарного знака, то он мог бы требовать прекращения выпуска новой газеты в связи с тем, что ее название и шрифтовое оформление логотипа сходны с зарегистрированным товарным знаком до степени смешения. Более того, зарегистрировав свой товарный знак не только на печатные издания, но и на другие группы товаров, сгруппированные по классам МКТУ, он мог бы предотвратить несанкционированное использование названия и логотипа газеты в других сферах, например на телевидении или в наружной рекламе.

Судебная практика знает немало примеров *конфликтов товарных знаков и названий СМИ*. Так, некоммерческое партнерство «Институт семьи и собственности», зарегистрировав словесный торговый знак «Свадьба», предоставило исключительную лицензию на его использование агентству «ЗАГС-ИНФО». В свою очередь агентство обратилось в арбитражный суд с иском к учредителю журнала «Свадьба», требуя запретить издание, распространение и рекламу журнала. Суд отказал в иске, но одновременно запретил учредителю журнала выпускать другую печатную продукцию под указанным названием и вообще использовать обозначение «Свадьба» в отношении товаров, закрепленных за товарным знаком[98].

Чем должен в подобных случаях руководствоваться суд? На мой взгляд, он должен в первую очередь исходить из того, какое средство индивидуализации появилось в обороте раньше, а значит, какой юридический факт имеет приоритет: регистрация СМИ или регистрация товарного знака. Кроме того, суд должен выяснить, является ли название СМИ известным на соответствующем медийном рынке. Если издание зарегистрировано и начало выходить раньше момента поступления в Патентное ведомство (Российское агентство по патентам и товарным знакам) заявки на регистрацию товарного знака и издание имеет известность среди населения, то суд имеет основание полагать, что в данном случае налицо попытка недобросовестной конкуренции, а значит, должен отдать предпочтение тому, кому принадлежит название средства массовой информации.

Возможна и противоположная ситуация. Так, в июне 1995 года в Удмуртской Республике была зарегистрирована

[98] **Щелокова Л.** Зачем журналу товарный знак? // Профессия — журналист. — 2001. — № 3. — С. 52.

газета «АИФ Удмуртии», учрежденная ЗАО «Республика». Однако с 10 апреля 1997 года в результате регистрации в Роспатенте у ЗАО «Аргументы и факты» возник приоритет на товарный знак «АиФ». В 1999 году ЗАО «Аргументы и факты» обратилось в Арбитражный суд Удмуртской Республики с иском к ЗАО «Республика» о прекращении нарушения исключительных прав на товарный знак. Суд признал иск подлежащим удовлетворению, поскольку обозначение «АИФ Удмуртии» может рассматриваться как сходное до степени смешения с обозначением «АиФ», а значит, является нарушением исключительных прав владельца товарного знака[99].

Не подвергая сомнению правильность данного судебного решения, замечу, что суд прошел мимо самого, на мой взгляд, главного доказательства правоты истца. Дело в том, что газета «Аргументы и факты», будучи общероссийским изданием, уже много лет, задолго до регистрации товарного знака, использует аббревиатуру «АиФ». Следовательно, со стороны ЗАО «Республика» включение этой аббревиатуры в названии своей газеты было актом недобросовестной конкуренции, попыткой ввести потребителя в заблуждение относительно связи между удмуртским и общероссийским изданиями.

Несомненно, *регистрация названия СМИ в качестве словесного или словесного и изобразительного товарного знака значительно укрепляет позиции владельца средства массовой информации*. Однако из смысла Закона «О СМИ» вытекает, что право на выпуск средства массовой информации под заявленным при его регистрации названием принадлежит учредителю данного СМИ. Это следует из того факта, что именно учредитель в своем заявлении о регистрации впервые указывает название создаваемого средства массовой информации.

Закон «О СМИ» (ст. 20) предусматривает, что в уставе редакции должна быть определена судьба названия в случае смены учредителя, изменения состава соучредителей, прекращения деятельности СМИ, ликвидации, реорганизации или изменения организационно-правовой формы редакции. Следовательно, журналистский коллектив, принимая устав редакции, и учредитель, утверждая устав, могут установить согласованные правила, касающиеся названия СМИ. Например, они могут закрепить право журналистского коллектива давать согласие на передачу

[99] Архив Арбитражного суда Удмуртской Республики. Дело № А71-124/99-Г4.

исключительных прав на использование названия третьему лицу. Журналистский коллектив может и сам претендовать на получение исключительных прав на использование названия СМИ (в порядке, предусмотренном уставом редакции), поскольку, как отмечалось выше, Закон «О СМИ» признает право учреждать средства массовой информации не только за юридическими и физическими лицами, но также и за объединениями граждан, не имеющими юридического лица.

Впрочем, вопрос о судьбе права на название решается в Законе «О СМИ» далеко не однозначно. Существует неявная зависимость между упомянутыми выше положениями, касающимися содержания устава редакции, и требованиями части 4 статьи 18 Закона. «Учредитель, — закрепляется здесь, — может передать свои права и обязанности третьему лицу с согласия редакции и соучредителей». Отсюда вытекает, что учредитель вправе передать исключительное право на использование названия СМИ только таким образом, а не любым, определенным в уставе редакции.

Более того, в части 4 статьи 18 указываются последствия ликвидации или реорганизации организации-учредителя, которые также влияют на решение судьбы права на название СМИ. Здесь закреплено, что права и обязанности учредителя в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом редакции. Однако новый ГК РФ в данном вопросе корректирует Закон «О СМИ» в той части, в какой речь идет именно о гражданско-правовых отношениях. Если название СМИ рассматривать как некий административный, регистрационный атрибут средства массовой информации (по аналогии, например, с предполагаемыми в заявлении периодичностью выпуска и объемом издания), то следует руководствоваться нормой Закона «О СМИ». Если же исходить из понимания названия средства массовой информации как особого вида средств индивидуализации, некоего подобия фирменного наименования или товарного знака, то необходимо применять нормы гражданского законодательства. Тогда в случае реорганизации учредителя право на название переходит к его правопреемнику в силу статьи 58 ГК. В случае же прекращения деятельности учредителя в результате его ликвидации право на название может перейти к редакции или журналистскому коллективу, но не в силу правопреемства, а во исполнение обязательств учредителя, если таковые будут зафиксированы в уставе редакции или договоре между редакцией и учредителем.

Предусмотрен законодателем и вариант, когда соучредителей несколько. Из формулы части 3 статьи 7 Закона «О СМИ» о том, что «соучредители выступают в качестве учредителя совместно», следует, что право на название принадлежит всем соучредителям и реализуется ими совместно. Для случаев изменения состава соучредителей, в том числе путем его уменьшения или увеличения, целесообразно предусмотреть в уставе редакции, что право на название переходит к тем соучредителям, которые перечислены в свидетельстве о перерегистрации газеты, выданном в связи с последним изменением состава соучредителей[100].

Правовая категория названия СМИ имеет некоторые черты сходства и различия с правовой категорией *фирменного наименования*. Хотя в ГК Российской Федерации такой объект исключительных прав, как фирменное наименование, упоминается неоднократно, однако ввиду отсутствия специального федерального закона отдельные вопросы по сей день регулируются Положением о фирме, утвержденным Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 22 июня 1927 года.

Примечательно, что ГК однозначно связывает фирменное наименование только с коммерческими юридическими лицами и гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей. Так, при регистрации коммерческих организаций их фирменные наименования обязательно включаются в единый государственный реестр юридических лиц (п. 1 ст. 51). В отношении некоммерческих организаций такое требование отсутствует. Более того, для коммерческой организации наличие фирменного наименования является обязательным (п. 4 ст. 54). Юридическое лицо, фирменное наименование которого зарегистрировано в установленном порядке, имеет исключительное право его использования. Лицо, неправомерно использующее чужое зарегистрированное фирменное наименование, по требованию обладателя права на фирменное наименование обязано прекратить его использование и возместить причиненные убытки.

Однако, как уже отмечалось выше, свобода массовой информации относится не к экономическим правам, а к гражданским свободам. Вот почему гражданину, вознамерившемуся учредить

[100] **Профессиональная самостоятельность редакции. Как ее обеспечить?** // Сборник материалов расширенного заседания Секретариата Союза журналистов России. — М., 1999.

СМИ или взять на себя функции редакции СМИ, совсем не обязательно учреждать коммерческую организацию или регистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя, если его деятельность, конечно, не имеет целью извлечение прибыли.

На практике многие юридические лица, осуществляющие выпуск средств массовой информации, учреждаются в организационно-правовых формах некоммерческих организаций. Естественно, они заинтересованы в том, чтобы иметь исключительные права на использование своих наименований. Это предусмотрено пунктом 1 статьи 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года. Однако Закон не дает оснований для отождествления наименования некоммерческой организации с фирменным наименованием. Точно так же он не устанавливает, входят ли эти исключительные права в состав имущества некоммерческой организации в качестве нематериальных активов. Видимо, этот пробел должен восполняться использованием по аналогии нормы пункта 2 статьи 132 ГК РФ, определяющей, что в состав имущественного комплекса предприятия входят права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания).

Коммерческая организация, осуществляющая выпуск средства массовой информации, может быть объектом купли-продажи. В этом случае права на фирменное наименование, как и на товарный знак и другие средства индивидуализации переходят к покупателю, если иное не предусмотрено договором (п. 2 ст. 559 ГК РФ). Однако в отношении прав на название СМИ, выпускаемого данной коммерческой организацией, такой переход — по указанным выше причинам — не происходит автоматически. В результате может возникнуть ситуация, когда средство массовой информации, идентифицируемое аудиторией по его названию, окажется отделено от выпускающей его коммерческой организации и фактически будет изъято из ее имущественного комплекса. По сути, речь идет об отрыве, например, газеты от ее редакции. Во избежание подобной нелепицы, наносящей реальный ущерб не только аудитории, но и журналистам, следовало бы в общем контексте модернизации Закона «О СМИ» предусмотреть, что исключительное право пользоваться и распоряжаться названием средства массовой информации принадлежит организации, осуществляющей его выпуск, а при ее отсутствии — учредителю данного СМИ. Более того, *название средства массовой информации должно*

отражаться в балансе выпускающей его организации в числе ее нематериальных активов.

Что же касается некоммерческих организаций, то Закон не дает однозначного ответа на вопрос о возможности каких-либо сделок с их наименованиями. Более того, допуская преобразование акционерного общества в некоммерческую организацию (п. 2 ст. 104), ГК умалчивает о возможности организационно-правовых трансформаций в противоположном направлении.

Наконец, коммерческая организация вправе заключить договор коммерческой концессии, предоставив другой стороне (пользователю) за вознаграждение на срок или без указания срока право использовать в предпринимательской деятельности комплекс исключительных прав, принадлежащих правообладателю, в том числе право на фирменное наименование. Однако сторонами такого договора могут быть только коммерческие организации и граждане, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей (п. 3 ст. 1027 ГК). Отсюда следует, что исключительные права некоммерческих организаций на использование своих наименований не дают им возможности заключать договоры коммерческой концессии, а значит, получать доход от эксплуатации своей интеллектуальной собственности.

Правда, некоммерческая организация, являющаяся учредителем средства массовой информации, как обладатель исключительных прав на название СМИ вполне может заключить договор на использование этого названия другим лицом, исходя при этом из принципа свободы договора, допускающего заключение договоров, как предусмотренных, так и не предусмотренных законом или иными правовыми актами. При этом такой договор может быть смешанным, т.е. содержать элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами. К отношениям сторон по такому договору будут применяться в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа смешанного договора (ст. 421 ГК РФ).

Институт учредителя СМИ

Правила учреждения и регистрации СМИ, необходимые для оформления юридического факта рождения нового СМИ и признания за ним правового состояния средства массовой

информации, несколько отличаются от правил, касающихся создания юридических лиц и закрепленных в ГК. Это связано с тем, что, во-первых, согласно части 3 статьи 2 под средством массовой информации понимается «форма периодического распространения массовой информации», которая, естественно, не может быть юридическим лицом. Во-вторых, как это предусмотрено частью 2 статьи 19, редакция может быть юридическим лицом, но может им и не быть, если, например, она является внутренним подразделением какого-либо предприятия, организации или учреждения либо вообще в этом качестве выступает физическое лицо.

Если же редакция организуется в форме юридического лица, то она подлежит регистрации по общим правилам ГК, но только после регистрации СМИ. Наконец, в-третьих, если бы правовое состояние СМИ как разновидность юридических фактов не порождало никаких специфических прав и обязанностей, то смысла не было бы ни в особых процедурах учреждения и регистрации, ни в самом существовании Закона «О СМИ». Там, где СМИ юридически неотличимы от других объектов права, нет необходимости и в законах о СМИ.

Категория правового статуса СМИ призвана отразить юридическое опосредование их фактического положения. Его структура может быть представлена как композиция следующих основных элементов: правовое состояние, правосубъектность, статутарные права и обязанности, гарантии их реализации. При этом мы имеем в виду, что юридический статус не сводится к содержанию соответствующих правовых норм и представляет собой не только формально-нормативную предпосылку включения субъекта права в конкретные правоотношения, но и «своеобразную эманацию этих отношений, прав и обязанностей их участников»[101].

Обретение правового состояния средства массовой информации проходит через стадии учреждения и регистрации СМИ.

Первая стадия — учреждение СМИ, совершаемое по волеизъявлению правомочного физического или юридического лица. Правила учреждения, установленные Законом «О СМИ», достаточно просты и демократичны. Прежде всего отметим,

[101] **Явич Л.С.** Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. — Л., Изд-во Ленинградского университета, 1985. — С. 63.

что законодатель ввел неведомое до 1991 года понятие учредителя средства массовой информации как паллиатив, призванный заместить чисто советскую категорию организации, печатным органом которой является то или иное периодическое печатное издание.

По контрасту со старыми порядками, когда любое СМИ могло появиться на свет только по решению или с разрешения Секретариата ЦК КПСС, закон признал право быть учредителем за широким кругом субъектов.

Во-первых, учредителем СМИ может быть любой совершеннолетний, т.е. достигший 18-летнего возраста, гражданин РФ, за исключением отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда и душевнобольных, признанных судом недееспособными. На лиц без гражданства (апатридов), постоянно проживающих на территории РФ, распространяется национальный режим, и таким образом они приравниваются к российским гражданам. Иностранцы, напротив, этого права лишены, однако ничто не мешает им законным путем приобрести предприятие или учредить российское юридическое лицо, которое выступит в качестве учредителя СМИ. Этот запрет представляется тем более нелогичным, что за иностранными юридическими лицами Закон «О СМИ» признает право учреждать СМИ, кроме общенациональных телепрограмм, на территории РФ.

Во-вторых, правом на учреждение СМИ обладают объединения граждан: общественные, религиозные, трудовые и журналистские коллективы и т.д. При этом, как отмечалось выше, им вовсе не обязательно являться юридическими лицами.

В-третьих, учреждать СМИ вправе предприятия, учреждения, организации (корпорации, банки, клубы, библиотеки, университеты, научные центры и т.д.). Единственное существующее здесь ограничение — деятельность таких предприятий, учреждений и организаций не должна быть запрещена в соответствии с законом. Иными словами, например, общественная организация, в отношении которой имеется вступившее в законную силу решение суда о ликвидации, утрачивает право быть учредителем СМИ.

Наконец, в-четвертых, учредителями СМИ могут быть государственные органы. Разумеется, это относится как к органам государственной власти, так и к органам местного самоуправления. Однако реализация данного правомочия нередко приобретает формы, далекие от требований закона. Причем чем выше место того или иного органа в государственной иерархии, тем

нагляднее проявляется в его решениях и действиях правовой нигилизм.

В качестве примера возьмем Постановление Президиума Верховного Совета РФ «Об учреждении газеты Верховного Совета Российской Федерации "Юридическая газета России"» от 23 июля 1993 года № 5573-1. В этом акте сошлось сразу несколько нарушений Закона «О СМИ». Во-первых, Президиум как государственный орган был вправе учредить газету, но только свою. Действовать же от имени Верховного Совета как учредителя СМИ он мог лишь при наличии соответствующих полномочий, каковые из текста статьи 114 действовавшей в тот период Конституции РФ не вытекали. Во-вторых, «осуществить регистрацию» газеты поручалось парламентскому комитету по СМИ, что противоречило статье 8 Закона «О СМИ», в которой исчерпывающим образом перечислены регистрирующие органы. В-третьих, постановлением утверждался главный редактор (О.А. Финько), которому поручалось разработать и представить в Президиум проекты устава газеты и договора между учредителем и редакцией. Это противоречило статье 20 Закона «О СМИ», согласно которой устав редакции (а не газеты) сначала принимается на общем собрании коллектива журналистов и только затем утверждается учредителем. Причем именно в уставе должен определяться порядок назначения главного редактора.

Учредителей может быть несколько. В этом случае каждый из них считается соучредителем, и только совместно они могут выступать в качестве учредителя. Согласно части 1 статьи 22 Закона «О СМИ», соучредители заключают договор, в котором определяются их взаимные права, обязанности, ответственность, порядок, условия и юридические последствия изменения состава соучредителей, процедура разрешения споров между ними. Хотя закон текстуально не обязывает соучредителей заключить договор, но, предопределяя его содержание, делает его необходимым. Если же учреждается не только СМИ, но и редакция, обладающая правами юридического лица, то учредительный договор становится обязательным в силу требований статьи 52 ГК РФ.

Споры об учредительстве были особенно распространены в первые месяцы после введения в действие с 1 августа 1990 года Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации». Позднее такие споры возникали, как правило, уже в связи не с регистрацией, а с попытками передела рынка

СМИ, смены редакционной политики и т.п. Примечательный пример — дело, рассмотренное Конституционным Судом РФ по индивидуальной жалобе членов журналистского коллектива редакции газеты «Известия» в связи с Постановлением Верховного Совета РФ от 17 июля 1992 года «О газете "Известия"». Конституционный Суд РФ охарактеризовал решение парламента возобновить издание газеты представительных органов власти с названием «Известия Советов народных депутатов Российской Федерации» как непосредственно затрагивающее интересы существующей газеты «Известия», учрежденной 23 августа 1991 года журналистским коллективом ее редакции.

«Решение Верховного Совета, — говорится в Постановлении Конституционного Суда РФ, — не исключало вынужденного преобразования газеты «Известия» в газету представительных органов государственной власти Российской Федерации или привело бы к ограничению прав выпускаемой газеты «Известия», связанных с использованием ее прежнего названия и материально-производственной базы. Решения, влекущие такие последствия, способствуют оказанию давления на газету, затрудняют ее существование как независимого средства массовой информации и ограничивают тем самым свободу массовой информации»[102].

Признав парламентское постановление неконституционным, *Конституционный Суд Российской Федерации тем самым создал прецедент защиты интересов СМИ на основе приоритета свободы массовой информации и обеспечения плюрализма*. По мнению С.В. Полениной, решение Конституционного Суда в любом случае «имеет высшую юридическую силу по отношению к любым правоприменительным актам» и не может быть проигнорировано «в ходе любой другой, в том числе правотворческой, деятельности, включая законодателя»[103]. Более того, по мнению ряда авторов, решение Конституционного Суда РФ представляет собой судебный прецедент как источник права[104].

Постановление Конституционного Суда по делу газеты «Известия» имеет принципиальное значение по двум основным позициям. *Во-первых*, оно определяет неконституционность

[102] **Вестник Конституционного Суда Российской Федерации**. — 1994. — № 2.

[103] **Поленина С.В.** Указ. соч. — С. 55.

[104] См.: **Теория государства и права: Курс лекций** / Отв. ред. Н.И. Матузов и А.В. Малько. — М., 1997. — С. 454.

любого правоприменительного акта, который *не исключает* вынужденного изменения редакционной политики и *может привести* к ограничению прав по выпуску средства массовой информации. *Во-вторых*, оно устанавливает, что *ограничения свободы массовой информации, основания и порядок их применения определяются в Законе «О СМИ»*. Иными словами, правоприменитель, будь то суд или собрание акционеров, при применении любого закона к такому объекту права, как СМИ, обязан соразмерять действия с требованиями Закона «О СМИ».

В частности, в известном конфликте апреля 2001 года вокруг ОАО «Телекомпания НТВ» «Газпром-Медиа» как один из крупнейших акционеров опирался исключительно на положения Федерального закона «Об акционерных обществах» (о том, соблюдался ли на самом деле этот закон, исполнялись ли судебные определения по обеспечении иска и т.д., — особый разговор). Но телекомпания НТВ — это не обычное акционерное общество, выпускающее товары ширпотреба, а ее коллектив — это не обслуживающий персонал конвейера. Телекомпания является организацией, осуществляющей производство и выпуск средства массовой информации — телеканала НТВ, а ее сотрудники составляют коллектив редакции. Вот почему как НТВ, так и ее акционеры обязаны руководствоваться Законом «О СМИ» наряду с Законом «Об акционерных обществах».

Следует подчеркнуть, что право учреждать СМИ является именно субъективным правом, реализация (или отказ от реализации) которого целиком находится в сфере усмотрения управомоченного субъекта. Никто не может быть обязан осуществить данное правомочие. На это мне довелось обратить внимание Конституционного Суда РФ, выступая 20 мая 1993 года на процессе по проверке конституционности Постановления IX Съезда народных депутатов «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации».

Дело в том, что в пункте 2 Постановления говорилось: «Представительные органы государственной власти являются соучредителями государственных телерадиовещательных компаний, учрежденных соответствующими органами исполнительной власти». Но можно ли стать соучредителем СМИ *ipso jure*, в силу закона, или *ex officio*, по должности? Нет, нельзя, так как учреждение средства массовой информации — дело добровольное и каждый соучредитель реализует свое право самостоятельно. Более того, согласно части 4 статьи 18 Закона

«О СМИ» именно и только учредитель имеет право передать свои права или их часть третьему лицу. Если соучредителей, скажем, двое, то появление третьего возможно лишь при передаче ему части их полномочий. Причем для этого требуется согласие редакции и всех соучредителей.

Следует обратить внимание также на статью 17 Закона «О СМИ», где устанавливается, что права и обязанности учредителя возникают с момента регистрации средства массовой информации. Соответственно, появление нового соучредителя допускается лишь при условии перерегистрации СМИ (ч. 1 ст. 11). Следовательно, юридически некорректной будет, например, формула, использованная в решении Смоленской областной Думы «О журнале "Край Смоленский"» от 26 апреля 1994 года: «Считать областную Думу соучредителем журнала». На самом же деле Дума может стать соучредителем лишь с согласия других соучредителей и редакции и только после перерегистрации СМИ, а не с момента принятия Думой данного решения.

В процессе совершенствования законодательства о СМИ предстоит во всех деталях продумать вопрос о будущем института учредителя. Подготовленный мной в 2000 году инициативный авторский проект новой редакции Закона «О СМИ» сохраняет этот институт, хотя и в урезанном виде. Видимо, он должен сохраниться для тех случаев, когда учреждение и выпуск СМИ осуществляются без образования юридического лица, то есть когда все отношения складываются исключительно между физическими лицами. В остальных случаях речь должна вестись об учредителе не СМИ, а организации, осуществляющей выпуск СМИ. И тогда уже не имеет принципиального значения, кто уведомит регистрирующий орган о начале выпуска нового средства массовой информации — учредитель или созданная им организация. В любом случае права на СМИ как на результат интеллектуальной деятельности будут входить как нематериальные активы в имущественный комплекс организации, а учредителю будут принадлежать обязательственные права в отношении данного юридического лица в целом.

Институт регистрации в сфере массовой информации

Особый этап в жизни любого СМИ — его регистрация в уполномоченных государственных органах. Данная процедура носит не разрешительный, а уведомительный характер. В ее

рамках уполномоченный государственный орган проверяет законность учреждения СМИ как в материально-правовом, так и в процессуально-правовом аспектах.

Как явствует из текста Закона «О СМИ», процедура регистрации начинается с подачи заявления учредителем или лицом, действующим по его уполномочию. Оно подается в регистрирующий орган в зависимости от территории распространения продукции регистрируемого СМИ. Так, согласно части 2 статьи 8, если продукция СМИ предназначается для распространения преимущественно на всей территории России, в нескольких субъектах Федерации или за рубежом, то регистрация осуществляется Министерством печати и информации РФ (ныне — Министерством Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, МПТР России). Если же основной аудиторией является население субъекта Федерации или административно-территориальной единицы, то регистрация СМИ осуществляется соответствующими региональными органами МПТР.

Здесь следует обратить внимание на три момента. *Во-первых*, именно учредитель решает, для распространения на какой территории он предназначает продукцию регистрируемого СМИ. *Во-вторых*, поскольку редакция СМИ может осуществлять свою деятельность лишь после его регистрации, постольку территория распространения определяется исключительно в предположительном плане. Например, учредитель указал в заявлении, что намерен издавать газету для жителей только одной области, однако фактически она стала всероссийской. Здесь нет нарушения Закона, но есть необходимость перерегистрации по правилам статьи 11. Наконец, *в-третьих*, Закон говорит не о всей территории распространения, например, тиража газеты (очевидно, что отдельные номера могут продаваться или рассылаться по подписке практически повсюду), а о территории преимущественного распространения. Иными словами, для периодических печатных изданий речь идет о территории, на которой регулярно распространяется более половины тиража, а для аудиовизуальных СМИ — обеспечивается уверенный прием сигнала, несущего программу. Что же касается сетевых СМИ, то для них вопрос о территории распространения лишен какого-либо смысла вообще.

Заявление о регистрации подается в письменной форме. В нем указываются, в частности, сведения об учредителе, обусловленные требованиями Закона. Например, если учредитель — физическое лицо, то необходимо сообщить о наличии у него российского гражданства, достижении 18-летнего возраста и отсутствии ограничений в дееспособности, что легко подтвердить с помощью паспорта. Кроме того, обязательно должно быть указано, что учредитель постоянно проживает в РФ: в противном случае СМИ будет считаться зарубежным. Однако показывать паспорт вовсе не обязательно, поскольку регистрирующим органам запрещено предъявлять при регистрации какие-либо дополнительные требования, не предусмотренные Законом «О СМИ».

В заявлении должны быть указаны также: название регистрируемого СМИ; язык, на котором оно будет выходить; адрес редакции; форма периодического распространения массовой информации; примерная тематика и (или) специализация СМИ. Если СМИ намерено специализироваться на сообщениях и материалах для детей и подростков, инвалидов, а также образовательного и культурно-просветительского назначения, то, согласно части 1 статьи 14, с него причитается пониженный регистрационный сбор. Если же СМИ будет специализироваться на сообщениях и материалах рекламного и эротического характера, то его ожидает не только повышенный регистрационный сбор, но и, согласно статье 37, особые условия распространения своей продукции (для эротических изданий). Кроме того, на него не будут распространяться налоговые, таможенные и прочие льготы, установленные Федеральным законом «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» (ч. 1 ст. 6) и Федеральным законом «Об экономической поддержке районных (городских) газет» (п. 3 ст. 4). Наконец, на него может быть возложена обязанность выплачивать потиражный сбор, если таковой будет установлен правительством, как это предусмотрено частью 3 статьи 28 Закона «О СМИ».

Закон «О СМИ» обязывает учредителя сообщить в заявлении об источниках финансирования, предполагаемых периодичности выпуска и максимальном объеме средства массовой информации. Причем все эти сведения вовсе не надо подкреплять справками банка или протоколом о намерениях, подписанным с типографией. Однако, если регистрирующий орган заподозрит что-то неладное, он вправе в отведенный ему законом месячный срок провести собственную проверку, но не может потребовать от заявителя представления каких-либо дополнительных документов или иных доказательств. Другое

дело, что заявителю подчас удобнее самому развеять все сомнения регистрирующего органа, нежели ждать, пока тот откажет в регистрации или вернет заявление без рассмотрения.

Содержащийся в части 1 статьи 13 Закона «О СМИ» *перечень оснований для отказа в регистрации является исчерпывающим и не допускает расширительного толкования*. Отказ в регистрации возможен, во-первых, если заявление подано от имени субъекта, не обладающего правом на учреждение СМИ, например иностранцем или лицом без гражданства, не проживающим постоянно в Российской Федерации. Во-вторых, если указанные в заявлении сведения не соответствуют действительности. Для закона не имеет значения, на какой вопрос заявитель дал неверный ответ, по какой причине, умышленно или случайно. В то же время следует еще раз подчеркнуть, что на большинство вопросов заявитель может и должен отвечать в предположительном ключе. Однако если в заявлении указано, например, что газета будет выходить на латыни тиражом 1 миллион экземпляров, иметь рекламный характер и распространяться в районах Крайнего Севера, то налицо веские основания для сомнений, а значит, для тщательной проверки.

В-третьих, отказ возможен, если название, примерная тематика или специализация СМИ представляют собой злоупотребление свободой массовой информации в смысле части 1 статьи 4. Мне, однако, не известно ни одного случая, чтобы в заявлении о регистрации указывались такие цели, как совершение уголовно наказуемых деяний, призыв к захвату власти, разжигание национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости и розни или пропаганда войны. Отсюда, увы, не следует, что изданий, преследующих такие цели, нет, а значит, есть гипотетическая возможность борьбы с ними не только через механизм прекращения деятельности, но и, как отмечалось выше, через судебную процедуру признания свидетельства о регистрации полученным обманным путем, а потому — недействительным.

Наконец, в-четвертых, отказ возможен, если регистрирующим органом ранее зарегистрировано СМИ с тем же названием и той же формой распространения массовой информации. Цель данного запрета состоит в том, чтобы не создавать путаницу на рынке массовой информации. Однако запрет на повторяемость названий является не абсолютным, а относительным. Так, если в Мурманской области зарегистрирована газета «Имярек», то это не мешает использовать данное название при

учреждении в той же области журнала или телепрограммы (при этом, однако, следует помнить о правилах, защищающих товарные знаки как интеллектуальную собственность). Можно учредить и одноименную газету, но только в другом регионе. Но если «Имярек» зарегистрирован федеральным регистрирующим органом, то путь к созданию одноименной газеты где бы то ни было закрыт.

Практически все — а они крайне малочисленны — случаи отказа в регистрации имели место именно по этой причине. Причем, как правило, суть заключалась не в случайном совпадении, а в сознательной попытке использовать механизм регистрации для борьбы с учредителем или руководством редакции. Так, раскол в редакции экологического журнала «Зеленый крест» привел к длительному спору о «праве первородства» при регистрации данного издания. Аналогичная история имела место с журналом «Человек и закон».

Конфликтом с учредителем была предопределена фактическая перерегистрация газеты «Московский комсомолец», журналисты которой после августовского путча 1991 года «увели» издание у деморализованных горкома и обкома ВЛКСМ. Используя тот факт, что в свидетельстве о регистрации название газеты дано без кавычек, они подали заявление о регистрации газеты «Московский комсомолец» в кавычках, учредителем которой стал журналистский коллектив ранее зарегистрированной газеты «Московский комсомолец» без кавычек. Таким образом удалось сохранить и старое название, и редакционный коллектив, и привычную аудиторию, и подписку. Впоследствии именно случай с «Московским комсомольцем» навел нас на мысль о необходимости включить в российский Закон «О СМИ» отсутствовавшую в союзном законе норму о недопустимости повторной регистрации (ст. 9), влекущей признание нового свидетельства о регистрации недействительным.

Несмотря на законодательный запрет *случаи параллельного существования одноименных СМИ встречаются на практике*. Так, довольно долго выходили две «Правды». Причем Закон недвусмысленно устанавливает, что при совпадении названий право продолжать издание имеет тот, кто зарегистрировал свое СМИ раньше. Зарегистрированное СМИ не может быть зарегистрировано повторно, а если такое обнаружится, то законной признается первая по дате регистрация.

Учредителем одной из «Правд» была, как указано в свидетельстве о регистрации, «первичная организация Союза

журналистов СССР». Однако на момент разбирательства спора в суде Союз журналистов (СЖ) СССР уже давно не существовал. Что же касается самóй первичной организации, то она может обладать правом учреждать СМИ либо как организация (если является юридическим лицом), либо как объединение граждан. Очевидно, что невозможно при этом говорить о «членстве в учредителе», а только о членстве в организации, являющейся учредителем. Следовательно, члены организации-учредителя не могут рассматриваться как соучредители.

В данном конфликте примечательно еще и то, что одна редакция представила доказательства регистрации в качестве средства массовой информации, но не в качестве юридического лица, а другая, напротив, представила доказательства регистрации в качестве юридического лица, но не в качестве средства массовой информации. Здесь следует принять во внимание, что Закон «О СМИ» вполне допускает, что редакция может не быть юридическим лицом, но запрещает — под угрозой административной ответственности — выпуск и распространение продукции СМИ без его регистрации (абз. 3 ст. 60, а также ст. 13.21. Кодекса РФ об административных правонарушениях). Сам по себе факт регистрации редакции в качестве юридического лица не является основанием для выпуска и распространения СМИ.

Регистрация не является обязательной для тех СМИ, которые создаются органами власти исключительно для издания официальных материалов, нормативных и иных актов или выпускаются тиражом менее одной тысячи экземпляров. Однако освобождение от регистрации не означает запрета регистрации таких СМИ. Если, например, учредитель газеты, предполагаемый тираж которой будет составлять 500 экземпляров, представит свое издание на регистрацию, то регистрирующий орган будет обязан произвести регистрацию в общем порядке.

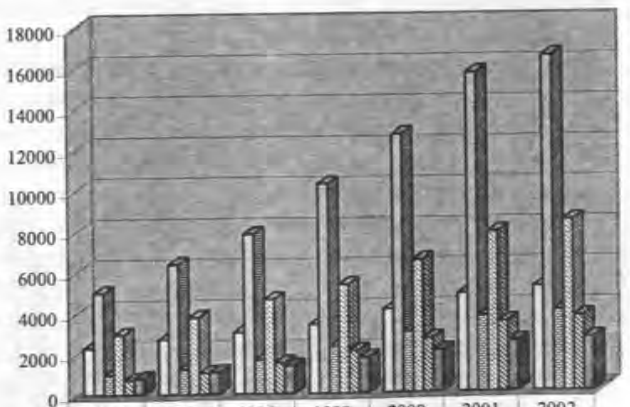
Максимально упрощенный механизм создания СМИ стал сильнейшим катализатором роста их численности. Диаграмма 1 показывает динамику регистрации общероссийских, региональных и местных печатных СМИ в последние годы. Тенденции достаточно явственны: неуклонное увеличение общего числа изданий при галопирующем росте количества региональных и местных газет.

Правда, статистические данные МПТР России лишь в очень небольшой степени учитывают реальные процессы «умирания» изданий. Есть основания полагать, что за 1994–2000 годы

прекратили свое существование не 564 издания, как следует из материалов МПТР, а гораздо больше. В этом смысле показателен 1998 год. Августовский дефолт неминуемо должен был привести к резкому возрастанию числа прекратившихся изданий, однако статистика этого не подтверждает. Видимо, дело в том, что многие печатные СМИ не направляют в регистрирующие органы обязательные экземпляры своей продукции, а сами эти органы не в состоянии проконтролировать реальность существования таких изданий. В результате многие давно уже не существующие издания продолжают числиться зарегистрированными СМИ, провоцируя новых чичиковых к аферам с мертвыми медиа-душами. Видимо, настало время провести «всероссийскую перепись» печатных СМИ.

Диаграмма 1

Динамика регистрации общероссийских, региональных и местных печатных СМИ
(по данным МПТР России)



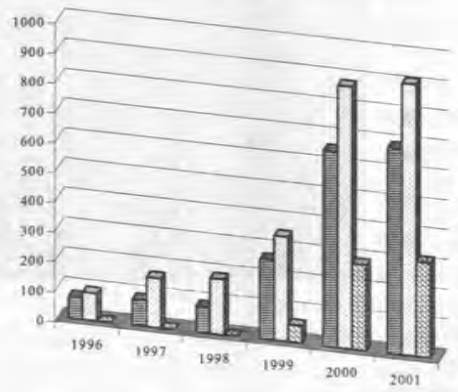
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
газеты общероссийские	2294	2709	3030	3387	4119	4859	5144
газеты региональные	4992	6379	7840	10293	12717	15717	16519
газеты городские, районные	992	1251	1661	2288	3010	3758	3970
журналы общероссийские	2940	3754	4635	5343	6540	7872	8421
журналы региональные	723	1049	1514	2100	2658	3432	3674
иные печатные СМИ	793	1066	1370	1744	2056	2464	2614

Обращают на себя внимание тенденции, сложившиеся в регистрации аудиовизуальных средств массовой информации. Диаграмма 2 наглядно свидетельствует о том интересе, который рынок СМИ проявляет к новым телекомпаниям и радиостанциям. Примечательно, что телепрограммы регистрируются чаще, чем радиопрограммы, хотя их производство значительно дороже. Видимо, не последнюю роль здесь играют такие особенности телевидения, как относительно более высокий потенциал воздействия на аудиторию и повышенная привлекательность для рекламодателя. Кроме того, нужно учитывать и достаточно широко распространенную практику создания производящих, но не имеющих собственного вещания телекомпаний (например, ВИД, «Авторское телевидение» и т.д.). В сфере радио такая организационная схема пока не получила развития, хотя для нее есть очевидная ниша на информационном рынке (например, постановка радиоспектаклей).

Особо нужно отметить *резкое увеличение числа сетевых СМИ*, т.е. тех средств массовой информации, которые распространяют свою продукцию в сети Интернет. Известно, что пока не найдено надежных юридических критериев, позволяющих однозначно квалифицировать определенные информационные ресурсы в Интернете именно как сетевые СМИ, не касаясь так

Диаграмма 2

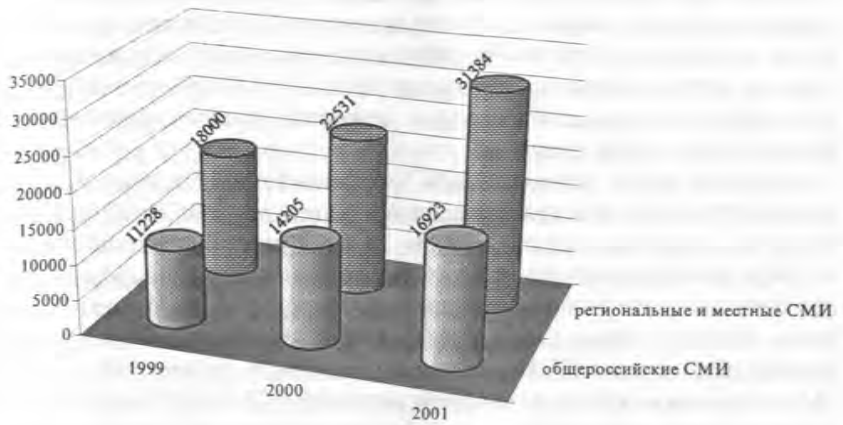
Динамика регистрации новых аудиовизуальных СМИ
(по данным МПТР России)



	1996	1997	1998	1999	2000	2001
радиопрограммы	73	88	88	268	657	690
телепрограммы	92	166	186	351	879	911
сетевые СМИ	0	0	0	58	287	317

Диаграмма 3

Зарегистрированные общероссийские, региональные и местные СМИ
(по данным МПТР России)



называемых «домашних страниц», «досок объявлений» и т.п. В этой ситуации регистрация сетевых СМИ может быть только добровольной, основанной на привлекательности статуса средства массовой информации.

В целом *российский рынок СМИ имеет тенденцию к достаточно резкому расширению*, что наглядно показано на диаграмме 3. Причем темпы роста численности региональных и местных средств массовой информации значительно превосходят аналогичные показатели на федеральном уровне. Такое явление представляется вполне естественным, если учесть размеры страны, а следовательно, дороговизну доставки продукции СМИ не только в отдаленные, но и в относительно близкие регионы. Одним из вариантов решения проблемы в сфере печатных СМИ является использование достаточно дорогостоящей системы децентрализованного печатания, созданной еще в советское время для обеспечения своевременной доставки центральных газет ЦК КПСС в день выхода. Другой вариант — передача газетных полос в типографии по Интернету.

Однако для аудиовизуальных СМИ пока довольно затруднительно и нерентабельно вещание, особенно телевизионное, в Интернете. Вот почему развитие этого вида средств массовой информации идет прежде всего по пути создания на местах телекомпаний и радиостанций, объединенных с электронными СМИ, выходящими в столице, с помощью сетевых соглашений.

Судебная и административная практика по вопросам регистрации СМИ

Как отмечалось выше, изготовление и распространение продукции средства массовой информации без его регистрации (если регистрация является обязательной) влечет административную ответственность по статье 13.21 КоАП РФ, налагаемую в судебном порядке. Приведу в качестве иллюстрации лишь один конкретный пример.

Вскоре после провала ГКЧП, 9 сентября 1991 года, в Министерство печати и массовой информации РСФСР обратился главный редактор газеты «День» А.А. Проханов с заявлением о перерегистрации газеты в связи со сменой учредителя. Из беседы с заявителем сложилась следующая правовая картина. Газета «День» была учреждена в 1990 году как издание Союза писателей СССР и начала выходить в январе 1991 года. После того как на августовском пленуме СП СССР к руководству писательской организацией пришли другие люди, редакционный коллектив пожелал перейти в ведение Союза писателей (СП) РСФСР. Секретариат СП СССР, как явствовало из представленных заявителем документов, был согласен на такой переход.

Однако российское Министерство отказалось принять заявление о регистрации, поскольку газета «День» к тому моменту уже была зарегистрирована в союзном Министерстве. Заявителю было разъяснено, что он должен обратиться в союзное Министерство и решить там вопрос либо о перерегистрации, либо об аннулировании регистрации газеты в качестве общесоюзного издания. Разъяснения были поняты, и 18 сентября 1991 года союзное Министерство аннулировало регистрацию «Дня». В тот же день А.А. Проханов повторно подал в наше Министерство заявление о регистрации газеты.

Не дожидаясь момента регистрации (Закон отводит на эту процедуру месяц), редакция 25 сентября выпустила очередной, 19-й по счету номер газеты «День». В этой ситуации сотрудники Министерства вместе с представителями милиции направились в редакцию для составления протокола об административном правонарушении. Давая объяснения по факту изготовления и распространения продукции незарегистрированного СМИ, А.А. Проханов указал, что тираж газеты не превышал 999 экземпляров, а значит, регистрация не требовалась и закон не нарушен. Однако вскоре была получена справка

типографии, из которой следовало, что тираж этого номера «Дня» был обычным и составлял порядка 30 тысяч экземпляров.

В ответ сотрудники «Дня» организовали 3 октября пикетирование здания Министерства, требуя зарегистрировать газету немедленно. «В противном случае, — как сообщала газета «Коммерсантъ», — главный редактор обещал облиться керосином и публично поджечься. Хотя сожжена была в ходе пикетирования фотография, наоборот, Полторанина». В интервью корреспонденту «Ъ» я сказал: «Хочу, чтобы Проханов запомнил: если он еще раз издаст незарегистрированную газету, у него будут большие неприятности вплоть до конфискации технических средств. Я уже сказал директору издательства СП СССР: упаси вас Бог напечатать «День» еще раз! Поскольку используется ваша база — типография «Литературной газеты» — суд может ее просто конфисковать»[105]. 9 октября судья Дзержинского районного суда Москвы в своем постановлении записал: «Учитывая, что на иждивении трое малолетних детей, чистосердечное раскаяние... на основании ст. 171[1] КоАП РСФСР Проханова А.А. подвергнуть штрафу в сумме 300 рублей; конфисковать тираж газеты».

Анализируя судебную практику по делам, связанным с регистрацией СМИ, нельзя обойти вниманием вопрос о подведомственности данной категории дел. Известен случай, когда судья суда общей юрисдикции отказал в принятии от регистрирующего органа заявления о признании недействительным свидетельства о регистрации СМИ в связи с невыходом газеты в свет более года. Судья не обратил внимание на то, что статья 15 Закона «О СМИ» устанавливает, что такое свидетельство может быть признано недействительным исключительно судом в порядке гражданского судопроизводства.

Отказывая в принятии заявления и разъясняя заявителю его право обратиться в арбитражный суд, судья сослался на то, что ответчиком по данному делу является юридическое, а не физическое лицо, а потому дело не может быть рассмотрено судом общей юрисдикции. Однако, как указал Верховный Суд РФ, само по себе наличие статуса юридического лица еще не дает оснований для рассмотрения спора с его участием в арбитражном суде. Юридические лица, являющиеся некоммерческими

[105] **Панков Ю.** Минпечати РСФСР: «День» на конфискацию // Коммерсантъ. — 1991. — № 40.

организациями, вправе обратиться с иском в арбитражный суд только тогда, когда спор с их участием носит экономический характер и возник в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности, допускаемой законодательством (ст. 22 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Спор о признании недействительным свидетельства о регистрации газеты не носит экономического характера, а значит, подлежит рассмотрению в судах общей юрисдикции[106].

Следует признать, что *правовой механизм признания свидетельства о регистрации СМИ недействительным содержит пробелы, затрудняющие его реализацию*. Главный недостаток — отсутствие обязательности для регистрирующего органа обращаться в суд с иском в случае, например, получения свидетельства обманным путем. Известен случай, когда один из соучредителей втайне от другого соучредителя добился перерегистрации СМИ на свое имя. Узнав о случившемся, второй соучредитель обратился в регистрирующий орган с просьбой подать иск в суд о признании выданного свидетельства недействительным. Регистрирующий орган имел возможность подать иск в суд по месту нахождения соучредителя-обманщика, однако отказался это сделать. Согласимся с профессором Э.П. Гавриловым, что в подобной ситуации заинтересованный соучредитель вправе сам обратиться в суд с иском о признании выданного свидетельства недействительным, поскольку пункт 1 части 1 статьи 61 Закона «О СМИ» предусматривает возможность судебного обжалования любых неправомерных действий регистрирующих органов[107].

Институт лицензирования в сфере массовой информации

Для аудиовизуальных СМИ регистрация является необходимым, но, как правило, вовсе не достаточным условием для начала деятельности по производству и выпуску средства массовой информации. Поскольку эта категория СМИ использует

[106] См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 1998 г. Утвержден Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 2 декабря 1998 г.

[107] **Гаврилов Э.П.** Признание недействительным свидетельства о регистрации СМИ // Законодательство и практика средств массовой информации. — 2000. — № 11.

для передачи информации естественным образом ограниченный ресурс (эфирные частоты), постольку российское государство по примеру многих других цивилизованных стран ввело систему лицензирования в этой сфере.

Впервые порядок выдачи лицензий на телевизионное и радиовещание был установлен Временным положением о лицензировании телевизионного вещания, радиовещания и деятельности по связи в области телевизионного и радиовещания в РСФСР, утвержденным Постановлением Совета Министров РСФСР от 26 сентября 1991 года № 500[108]. *Избранная организационно-правовая модель не была лишена некоторого остроумия и походила на автомобиль для учебной езды: один руль, но две педали тормозов.* Предусматривалось на каждую частоту выдавать не одну, а две лицензии: а) на право занять частоту и включить передатчик; ее должно было выдавать Минсвязи по согласованию с Миниинформпечати и ВГТРК; и б) на право осуществлять телевизионное или радиовещание на данной частоте и с помощью данного передатчика — по решению Миниинформпечати, согласованному с Минсвязи. Причем лицензии взаимосвязанные, парные, что должно по идее вынуждать обоих лицензиатов договариваться друг с другом по всем вопросам, лишая владельца передатчика преимуществ своего монопольного положения.

Данная модель отчасти действует и поныне благодаря Постановлению Правительства РФ «О лицензировании телевизионного вещания, радиовещания и деятельности по связи в области телевизионного и радиовещания в Российской Федерации» от 7 декабря 1994 года № 1359. Конечно, она далека от совершенства, поскольку фактически ставит вещателя в зависимость от государственной монополии в области связи. Более того, упомянутое Положение требует от потенциального лицензиата уже при подаче заявления представлять подтверждение права аренды (использования) передающего оборудования, т.е. фактически заранее принять все условия владельца передатчика. Однако политико-правовая реальность такова, что единая лицензия на частоту может появиться не ранее создания Федеральной комиссии по телерадиовещанию, судьба которой, в свою очередь, зависит от вступления в силу закона о телерадиовещании, в чем органы исполнительной власти, мягко говоря, не заинтересованы.

[108] **Нормативные акты...** — С. 92–98.

Положение о лицензировании достаточно близко подходит к требованиям Закона «О СМИ». Но и оно, увы, не безгрешно. Здесь, например, установлены дополнительные основания для отказа в выдаче лицензии и для ее аннулирования. Далее. В Законе «О СМИ» говорится, что «лицензия аннулируется, если неоднократно нарушались лицензионные условия, по поводу чего делались письменные предупреждения»; в Положении же говорится, что лицензия аннулируется в случае «повторного в течение года нарушения норм...». Разумеется, Положение — не более чем временная норма до принятия федерального закона, определяющего порядок формирования и деятельности Федеральной комиссии по телерадиовещанию.

Следует подчеркнуть, что при создании системы лицензирования в нее был вкраплен важный демократический элемент, призванный обеспечить разумное, справедливое и гласное распределение частот, — *Комиссия по вещанию*. Этот межведомственный орган включал не только представителей заинтересованных министерств и ВГТРК, но и авторитетных независимых журналистов, социологов, юристов. Поскольку лицензии могли выдаваться только на основании заключений Комиссии, постольку она сразу нажила себе много недоброжелателей.

Причин тому было несколько. Во-первых, Комиссия потребовала предоставить ей полный перечень частот, предназначенных для телевидения и радиовещания. Во-вторых, она громогласно заявила о необходимости демилитаризации и конверсии частот соответствующих диапазонов. В-третьих, она взяла за правило решать судьбу наиболее привлекательных частот на основе открытого конкурса, в публичной полемике вокруг концепций вещания.

Как это ни удивительно, Комиссия просуществовала довольно долго, до августа 1993 года успев легализовать деятельность более 200 телерадиокомпаний. Правительственное постановление № 1359 реанимировало этот орган, сильно урезав круг его полномочий. Вот как описывает деятельность Комиссии последний председатель Федеральной службы по телевидению и радио (ФСТР), а впоследствии статс-секретарь МПТР М.В. Сеславинский: «Существовала Комиссия по вещанию, достойная Комиссия по своему качественному составу, и проблема ее функционирования заключалась лишь в одном: когда этого хотелось, она собиралась и проводила своеобразные конкурсы. Когда этого не хотелось, ФСТР ее не собирала, никаких конкурсов не проводила. То есть унифицированного критерия не

было. Таким образом, Комиссия выглядела просто как некий инструмент, и, кроме того, ее решения не имели обязательной силы, а были рекомендательные решения выдать ФСТР лицензию тому или иному вещателю. Кроме того, одной из самых главных проблем было то, что наиболее крупные потенциальные вещатели, люди, которые пытались сформировать серьезный бизнес на территории всей страны, о существовании этой Комиссии могли не беспокоиться, ибо лицензии выдавались без всякого конкурса. Мы помним все эти истории, когда были выданы пакетные лицензии в одном случае на 43 частоты, в другом — на 65 частот, а в третьем случае на 124 частоты. То есть страдали в основном региональные компании»[109].

Описанное М.В. Сеславинским неприглядное положение в сфере лицензирования телерадиовещания было предметом рассмотрения Большого жюри Союза журналистов России. Конкретным поводом стала жалоба телекомпании «Авторское телевидение» на решение лицензирующего органа (в тот момент им была ФСТР) без объявления конкурса предоставить свободный канал новой телекомпании «Дарьял-ТВ», чем были ущемлены интересы всех других претендентов на его получение.

Большое жюри на своем заседании 3 декабря 1998 года признало справедливыми притязания «Авторского телевидения» на получение лицензии на вещание с учетом его профессионального опыта как производящей телекомпании. Оно также признало «разумными и справедливыми усилия руководства ФСТР по противодействию теневому распределению частот», однако сочло их недостаточными, в связи с чем рекомендовало руководству ФСТР аннулировать все лицензии, выданные ранее в обход установленного порядка. Жюри констатировало большую общественную значимость вопросов лицензирования вещания, в связи с чем рекомендовало ФСТР обеспечить максимальную прозрачность, справедливость, законность, простоту и понятность принимаемых решений. Особо отмечалась необходимость ежеквартальной публикации для всеобщего сведения перечня разработанных, а также плана разрабатываемых для целей телерадиовещания частот. Руководство ФСТР уважительно отнеслось к принятому решению и предприняло ряд конкретных шагов по оздоровлению ситуации с лицензированием вещания.

[109] **Информационный бюллетень НАТ**. — 2000. — № 37. — С. 12.

Ныне Федеральная конкурсная комиссия (ФКК) является частью механизма конкурсной распродажи частот, предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации «О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания» от 26 июня 1999 года № 698. Речь идет фактически о распродаже частот, поскольку все конкурсы организуются по формуле «концепция — свободная». Но в чем же тогда состоит государственная политика в области лицензирования вещания? Другое дело, если бы ФКК объявляла конкурсы не просто на получение канала вещания, а — с учетом реальных условий конкуренции на медийном рынке того или иного региона — на лучшую реализацию заранее определенной концепции вещания: город М. — спортивный телеканал, город Н. — канал для пенсионеров, город Р. — детский канал и т.д.

Если же «концепция — свободная», то нет ни государственной политики развития медийной среды, ни объективных критериев для выбора и оценки. Представим, что на один канал претендуют три конкурсанта. Один предлагает спортивный канал, другой — детский, третий — образовательный. Кому отдать предпочтение? Плата за получение канала, официально, одна и та же. Если абстрагироваться от коррупционного компонента, для которого здесь созданы все условия, то решение ФКК в принципе невозможно — предложения конкурсантов просто не сравнимы. Значит, решение будет диктоваться либо административными влияниями, либо исключительно вкусовыми. На самом же деле происходит достаточно откровенная распродажа частот, что, кстати говоря, противоречит Закону «О СМИ», согласно которому частоты не продаются, а лишь взимается плата за лицензию на вещание (ст. 31).

Конечно, если изменить Закон «О СМИ» соответствующим образом, то можно установить и систему продажи частот. Такой механизм существует, например, в Великобритании в отношении наземного эфирного вещания: объявляется тендер; участники в запечатанных конвертах указывают сумму, которую они готовы заплатить за лицензию; кто предложил наибольшую сумму, тот и победил. Прозрачно и достаточно надежно защищено от коррупции. Но отвечает ли это интересам общества? Не уверен. В той же Великобритании известны случаи, когда популярные телевизионные компании, участвуя в конкурсах на продление действия своих лицензий, теряли их

навсегда, так как их конкуренты предлагали гораздо большие суммы. Естественно, подобное сильно ударяет по интересам как зрителей, так и создателей телевидения.

Показательно, что в МПТР прекрасно осознают недостатки существующей системы конкурсной «распродажи» частот. На специальном заседании коллегии МПТР летом 2000 года отмечалось, что за первое полугодие на конкурс было выставлено 170 телерадиоканалов, в том числе 37 — телевизионных. На 29 каналов претендентов не нашлось. Остальные же были фактически проданы за 128 179 670 рублей. 60 процентов этой суммы было направлено в федеральный бюджет, а остальное поделено между министерствами связи и печати. Признавались и недостатки, «связанные, в частности, с определением величины единовременного конкурсного взноса, с непроработанностью требований, предъявляемых к концепциям вещания, к составлению технико-экономических обоснований конкурсных проектов». Министр М.Ю. Лесин объявил, что «со временем Федеральная конкурсная комиссия должна стать общественным органом, однако, по его мнению, время для разгосударствления ФКК еще не пришло»[110].

Представляется, что *время для «разгосударствления» лицензирующих органов в области вещания пришло еще в начале 90-х годов.* Именно в Законе «О СМИ» закреплялись основы формирования механизма лицензирования. Хотя порядок формирования Федеральной и региональных комиссий по телерадиовещанию здесь не определялся, однако могу засвидетельствовать, что авторы законопроекта имели в виду систему, подобную существующей во Франции. Здесь Высший аудиовизуальный совет (Conseil Supérieur de L'Audiovisuel) формируется на шестилетний срок по принципу «трех третей»: по три человека от Президента Республики (он же назначает председателя Совета), от сената и от Национальной ассамблеи.

Статья 1 Закона «О свободе коммуникации» 1986 года закрепляет, что Совет как независимый орган власти гарантирует свободу коммуникации при соблюдении условий, установленных данным Законом. Совет обеспечивает равенство всех вещателей, гарантирует независимость общественного сектора телерадиовещания, следит за соблюдением свободной конкуренции, за качеством и разнообразием программ, развитием их производства, а также за защитой и присутствием в них французского

[110] **Информационный бюллетень НАТ**. — 2000. — № 28. — С. 2.

языка и культуры. Он может формулировать предложения по улучшению качества программ. Именно Совет, состоящий из 9 уважаемых общественных деятелей в возрасте до 65 лет, принимает решения о выдаче и отзыве лицензий на вещание, а многочисленные специалисты в области техники и юриспруденции лишь обеспечивают его работу[111].

Пока в России не будет создан подобный общественно-государственный орган, лицензирование вещания будет продолжать оставаться сферой коррупции и ведомственных интересов. Не следует сбрасывать со счетов роль федеральных органов исполнительной власти в области связи, чей приоритет в сфере лицензирования вещания опирается на Федеральный закон «О связи» от 16 февраля 1995 года. Характерно, что данный акт не содержит почти никаких правил, касающихся видов и сроков действия лицензий, условий их выдачи, приостановки или прекращения их действия, относя все эти и связанные с ними вопросы к области подзаконного нормотворчества, в которой больше возможностей для отстаивания ведомственного интереса. Едва ли не единственное исключение — статья 15 Закона, согласно которой именно Минсвязи производит выдачу, изменение условий или продление сроков действия лицензий на право деятельности в области связи, а также прекращение действия лицензий.

Особого комментария заслуживает часть 4 упомянутой статьи. Она гласит: «Выдача лицензий на деятельность в области связи для целей телерадиовещания, а также присвоение частот, занесенных в перечень частот, используемых и планируемых к использованию для целей телерадиовещания, осуществляются на основе лицензии на вещание без проведения конкурса Министерством связи Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации по заявлению физических и юридических лиц, владеющих, пользующихся и распоряжающихся средствами связи, используемыми для целей телерадиовещания, либо имеющих намерение вступить в права владения, пользования и распоряжения средствами связи, используемыми для целей телерадиовещания».

Избранная законодателем формула, с одной стороны, закрепляет существующую практику парных лицензий на одну и ту же частоту. Причем приоритет закрепляется за лицензией

[111] Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (modifiée et comptléttée). Les brochures du CSA. Juillet 1996.

на вещание. Именно она составляет основу для выдачи лицензии на деятельность в области связи для целей телерадиовещания. Не вполне ясен, правда, в этом контексте смысл формулы «без проведения конкурса». Видимо, законодатель желал подчеркнуть, что Минсвязи обязано выдать требуемую лицензию на безальтернативной основе именно тому заявителю, который указан в лицензии на вещание?

Сопоставив эти правила с содержащимися в статье 31 Закона «О СМИ», приходим к заключению, что лицензия на вещание касается лишь ее держателя, поскольку именно ему предоставляется право, используя технические средства эфирного, проводного или кабельного телерадиовещания, в том числе находящиеся в его собственности, осуществлять распространение продукции аудиовизуальных средств массовой информации, зарегистрированных в соответствии с Законом. Отсюда следует, что лицензия на деятельность в области связи полагается тому, кто имеет лицензию на вещание.

С другой стороны, Закон «О связи» признает заявителями лишь физические и юридические лица, в чьей собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении находятся или предположительно будут находиться средства связи, используемые для телерадиовещания. Иными словами, лицензию на деятельность в области связи может получить лишь тот, кому принадлежит или будет принадлежать передатчик и кто выступает в качестве оператора связи. Упоминание о лицах, «имеющих намерение вступить в права владения, пользования и распоряжения средствами связи», может рассматриваться в данном контексте как предусмотрительно оставленная лазейка для тех телерадиокомпаний, которые не имеют собственных передатчиков, но готовы их приобрести.

Таким образом, сохраняя систему парных лицензий, Закон о связи объективно способствует их концентрации в руках операторов связи. Это особенно больно ударяет по интересам независимых вещателей, не располагающих крупными финансовыми ресурсами. Что же касается общероссийских и региональных государственных телерадиокомпаний (ГТРК), то в большинстве случаев, поглотив ранее самостоятельные радиотелевизионные центры (РТЦ) со всеми студийными комплексами и прочей материально-технической базой, они до недавних пор не могли проделать аналогичную операцию с радиотелевизионными передающими центрами (РТПЦ), входящими в систему Минсвязи.

И в этом был свой плюс, поскольку РТПЦ заинтересованы в том, чтобы предоставлять свои услуги по распространению сигнала не только ГТРК, но и другим вещателям — на взаимовыгодной основе. Тем самым, по идее, должен был поддерживаться информационный плюрализм. Однако в 1998 году в связи с формированием ВГТРК-холдинга все ГТРК стали его дочерними предприятиями, а все РТПЦ — филиалами.

Одновременно федеральное правительство издало постановление № 844 от 27 июля 1998 года, предоставив ВГТРК беспрецедентные экономические льготы. В такой ситуации другие крупнейшие общероссийские и региональные телекомпании обратились с открытым письмом к президенту Б.Н. Ельцину, охарактеризовав данное решение как антиконституционное. «Все негосударственные телерадиокомпании, — отмечалось в письме, — ставятся в зависимое положение от ВГТРК, которая имеет возможность монопольно диктовать условия использования региональных телерадиопередающих центров и тем самым получает несправедливые преимущества перед своими конкурентами». Руководители СМИ, среди которых был и О.Б. Добродеев, вскоре возглавивший ВГТРК, просили президента «обеспечить единые экономические условия деятельности всех телерадиокомпаний России независимо от форм собственности, включая снижение тарифов на услуги естественных монополий в области связи».

Действительно, концентрация технических средств распространения аудиовизуальных СМИ в руках ВГТРК являлась беспрецедентной и откровенно ущемлявшей интересы как всех прочих вещателей, так и региональных властей. Кроме того, такое положение неминуемо должно было вести к обнищанию РТПЦ. Вот почему можно приветствовать как шаг в правильном направлении Указ Президента Российской Федерации «О создании федерального государственного предприятия "Российская телевизионная и радиовещательная сеть" от 13 августа 2001 года № 1031, который предусматривает выделение всех РТПЦ из состава ВГТРК. Однако этот указ не предоставляет передающим центрам самостоятельность, а, напротив, включает их всех в состав РТРС. Тем самым место одного федерального монополиста занимает другой федеральный монополист. Правда, этот монополист, в отличие от ВГТРК, не является субъектом рынка собственно телерадиовещания, что можно признать относительным благом для формирования этого сегмента рынка.

Судебная и административная практика по вопросам лицензирования вещания

Вопросы лицензирования вещания все чаще становятся предметом судебного спора между телерадиокомпаниями и МПТР как лицензирующим органом. Причем формирование оптимальной правоприменительной практики затрудняется тем, что Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее Закон «О лицензировании») от 25 сентября 1998 года № 158-ФЗ, распространив свое действие на лицензирование телерадиовещания, породил весьма серьезные проблемы процессуального и материально-правового характера. До 10 февраля 2002 года, когда вступила в силу новая редакция этого Закона, датированная 8 августа 2001 года и исключившая вещание из сферы его действия, МПТР руководствовалось именно данным законом.

В некоторых случаях Министерство не реагирует даже на очевидные нарушения, в других же, напротив, весьма оперативно принимает меры: выносит предупреждения, приостанавливает действие лицензий, отказывает в их пролонгации и выносит освобождающиеся таким образом частоты на конкурс. Далеко не все подобные конфликты становятся достоянием гласности: многие лицензиаты пытаются уладить дело без обращения в суд или к общественному мнению. Но если спор доходит до суда, то неизбежно возникают весьма серьезные проблемы процессуального и материально-правового характера, порожденные несовершенством законодательства. Проанализируем наиболее существенные из них.

Во-первых, сопоставляя реальные сроки рассмотрения дел в судах с предельным сроком, на который могло быть приостановлено действие лицензии по Закону «О лицензировании» 1998 года (6 месяцев), лицензиат легко приходил к выводу, что оспаривать в судебном порядке приказ МПТР о приостановлении действия лицензии не имеет никакого смысла. Более того, оставшись без эфира даже не на столь значительный срок, телерадиокомпания неизбежно лишается своего места на рекламном рынке, а значит, средств к существованию (исключение составляют лишь телерадиокомпании, созданные за счет средств, привлеченных из других секторов экономики, исключительно для решения предвыборных, лоббистских или иных подобных задач). Поэтому всякая длительная судебная тяжба между лицензиатом и лицензиаром неминуемо ведет к истощению и

поражению первого вне зависимости от убедительности его правовой позиции. Впрочем, не будем забывать о возможности телерадиокомпании потребовать от лицензиара возмещения вреда на основании статьи 1069 ГК РФ.

Примем во внимание и то, что Закон «О СМИ», являющийся после 10 февраля 2002 года безусловно единственным федеральным законом, определяющим порядок лицензирования вещания, вообще не предусматривает возможности приостановления действия лицензии. Напротив, аннулирование лицензии по Закону «О СМИ» осуществляет лицензирующий орган, а не суд, как то предусмотрено Законом «О лицензировании» 1998 года. Следовательно, те споры, которые до 10 февраля 2002 года возникали по поводу приостановления действия лицензии, теперь будут складываться по поводу аннулирования лицензий. Хотя, как будет показано ниже, целый ряд материально-правовых и процессуальных проблем при этом исчезнет, однако появится немало новых.

Во-вторых, лицензиаты далеко не всегда оспаривают в судебном порядке вынесенные им предупреждения, наивно полагая, что лицензиар этим ограничится. Напротив, как показывает практика, вслед за первым предупреждением неминуемо должно последовать второе, чтобы закрепить систематичность правонарушений. Причем Закон «О лицензировании» 1998 года не конкретизировал, какого рода нарушения могут служить основанием как для предупреждения, так и для приостановления или даже аннулирования лицензии. Это позволяло МПТР как лицензиару суммировать предупреждения, вынесенные по совершенно несопоставимым основаниям. Например, в отношении телекомпании ТВЦ Министерство сначала вынесло предупреждение за нарушение правил предвыборной агитации, а спустя короткое время — за несвоевременное извещение об изменении юридического адреса. Закрепив таким образом систематичность нарушений, лицензиар на этом основании отказал в пролонгации лицензии на вещание. Конфликт, правда, в конце концов был урегулирован, но скорее политическим, чем правовым путем.

В-третьих, Закон «О лицензировании» 1998 года не определял порядок обжалования действий и решений лицензиара. Пункт 4 статьи 13 устанавливал лишь: «Решение о приостановлении действия лицензии может быть обжаловано в порядке, установленном законодательством Российской Федерации». Что же касается предупреждений, то пункт 1 статьи 12,

уполномочивавший лицензиара их выносить, не конкретизировал ни их оснований, ни порядка обжалования. Впрочем, Закон и не исключал возможность судебного обжалования. Это вытекало из смысла пункта 5 статьи 10, который давал соискателю лицензии право обжаловать отказ в выдаче лицензии или бездействие лицензиара. Здесь особо оговаривались права соискателя «при обжаловании в административном порядке». Следовательно, административный порядок обжалования в данном случае не мог считаться единственно допустимым.

Не будем забывать и о том, что часть 2 статьи 46 Конституции РФ прямо устанавливает: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд». Конкретизирующие это конституционное положение процессуальные нормы имеются в статье 13 ГК и в части 2 статьи 22 Арбитражного процессуального кодекса РФ. Так, к экономическим спорам, разрешаемым арбитражным судом, отнесены споры «о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан». Следовательно, суд не вправе отказаться от рассмотрения спора о признании недействительным вынесенного лицензиату предупреждения или решения лицензиара о приостановлении действия лицензии.

На практике нередко возникают *споры относительно правовой природы предупреждения, выносимого лицензиаром*. Последний, стремясь уклониться от рассмотрения в суде правомерности и обоснованности его действий, нередко пытается доказать, что предупреждение не является ненормативным актом государственного органа. Но конституционная норма, содержащаяся в части 2 статьи 46, объемлет не только решения, но и действия (бездействие) органов государственной власти. В силу части 1 статьи 15 Конституции РФ данная норма имеет высшую юридическую силу и прямое действие.

Кроме того, очевидно, что предупреждение имеет все признаки ненормативного правового акта: оно исходит от органа государственной власти, касается конкретного юридического или физического лица, порождает юридические последствия для этого лица. Так, пункт 1 статьи 13 Закона «О лицензировании» 1998 года связывал возможность приостановления

действия лицензии с невыполнением «лицензиатом решений лицензирующих органов, обязывающих лицензиата устранить выявленные нарушения». А пункт 4 статьи 8 того же Закона устанавливал, что «в продлении срока действия лицензии может быть отказано в случае, если за время действия лицензии зафиксированы нарушения лицензионных требований и условий». Выносимое лицензиаром предупреждение как раз и является актом фиксации нарушения и обязывания лицензиата его устранить.

Закон «О СМИ» также связывает возможность аннулирования лицензии на вещание с наличием не менее двух предупреждений. Пункт 2 части 1 статьи 32 устанавливает, что лицензия на вещание аннулируется в случае, «если неоднократно нарушались лицензионные условия либо предусмотренные настоящим Законом правила распространения радио- и телепрограмм (например, распространение программ эротического характера без кодирования сигнала вне установленных временных рамок. — *М.Ф.*), по поводу чего делались письменные предупреждения». Следовательно, предупреждения, предусмотренные данной правовой нормой, также могут быть предметом судебного иска о признании их недействительными.

Это никак не противоречит статье 61 Закона «О СМИ», которая указывает на возможность обжалования неправомерных действий только регистрирующего органа. Что же касается лицензирующего органа, то его решение об аннулировании лицензии на вещание также может быть обжаловано в суд.

В-четвертых, требует разъяснений вопрос о подведомственности споров о недействительности решений и действий лицензиара. Пока действовал Закон «О лицензировании» 1998 года, судьи арбитражных судов нередко отказывались рассматривать иски о признании недействительными предупреждений и решений лицензиара о приостановлении действия лицензий на том основании, что спор между сторонами не носит экономического характера. В определении об отказе в принятии искового заявления они нередко ссылались также на статью 61 Закона «О СМИ», доказывая, что данный спор подведомствен суду общей юрисдикции.

Проанализируем подобную аргументацию.

Обратим внимание на то, что согласно Закону «О лицензировании» 1998 года право выносить предупреждения и приостанавливать действие лицензии принадлежало не должностным

лицам, а лицензирующим органам. Так, в предупреждении, которое МПТР вынесло ОАО «Общественное российское телевидение» 30 августа 1999 года, сказано: «Руководствуясь изложенным, Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций выносит в соответствии со статьей 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» настоящее письменное предупреждение о нарушении действующего законодательства...». Следовательно, в данном случае речь может идти о признании недействительным акта не должностного лица (министра или его заместителя), а государственного органа (министерства).

В этой связи процитируем пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 августа 1992 года «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам». Здесь дается четкое разграничение: «Споры о признании недействительными актов государственных или иных органов, не соответствующих законодательству и нарушающих права и охраняемые законом интересы организаций и граждан-предпринимателей, подлежат решению в арбитражном суде. Требования организаций и граждан-предпринимателей о признании неправомерными действий должностных лиц, нарушающих их права и охраняемые законом интересы, подлежат рассмотрению в суде, если обжалуемые действия не были оформлены распорядительными или иными документами». Поскольку обжалуемые действия лицензиара документально оформлены в виде предупреждения или приказа о приостановлении действия лицензии, постольку спор относится к подведомственности арбитражного суда.

Следует учесть также, что подобные споры между лицензиаром и лицензиатом вытекают из административных правоотношений, а следовательно, исходя из субъектного состава и характера нарушения прав и законных интересов, соответствуют критериям подведомственности дел арбитражному суду, как они установлены в частях 1 и 2 статьи 22 АПК РФ.

Следующий вопрос — *носят ли подобные споры экономический характер?* Здесь нужно сослаться на статью 49 ГК РФ, которая прямо увязывает объем правоспособности юридического лица с наличием у него специального разрешения (лицензии) для занятия отдельными видами деятельности. Поскольку современные телерадиокомпании учреждены, как правило, в

форме акционерных обществ, постольку риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций несут акционеры.

Примем во внимание, что главным видом деятельности телерадиокомпаний, созданных в организационно-правовой форме акционерных обществ, является телевизионное и (или) радиовещание, осуществляемое на основании выданной МПТР лицензии. Очевидно, что приостановление (по Закону «О лицензировании» 1998 г.) или аннулирование лицензии, первым шагом к чему является предупреждение, лишает общество возможности осуществлять тот вид предпринимательской деятельности, на который ему выдана лицензия. В упоминавшемся выше предупреждении ОРТ прямо говорилось, что «допущение подобных нарушений... может повлечь за собой... аннулирование лицензии на вещание».

Таким образом, вопрос о судьбе лицензии является определяющим для несения акционерами риска убытков, связанных с осуществлением акционерным обществом лицензируемой деятельности. Иными словами, в данном деле речь идет о защите нарушенных прав и законных интересов лицензиата именно в сфере предпринимательской деятельности по статье 5 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» как разновидность экономической деятельности.

Сошлемся также на пункт 6 упоминавшегося выше Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 августа 1992 года: «Спор об отмене разрешения на хозяйственную деятельность, выданного организации или гражданину-предпринимателю, подлежит разрешению в арбитражном суде».

Аналогичным образом определяется подведомственность споров между лицензирующим органом и лицензиатом и в Письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 10 декабря 1992 года С-13/ОСЗ-355 (в редакции Письма от 9 февраля 1993 года СЗ-11). Касаясь вопросов лицензирования деятельности в области образования, Высший Арбитражный Суд РФ разъяснил, что споры об отказе в выдаче лицензии, об изъятии или приостановлении лицензии подведомственны арбитражному суду. При этом специально оговорил, что образовательные учреждения, помимо основной деятельности, могут осуществлять предпринимательскую деятельность (п. 10). Отсюда следует, что подведомственность споров между лицензиатом и лицензиаром не

зависит от того, является лицензируемая деятельность предпринимательской или нет.

Впрочем, чтобы быть подведомственным арбитражному суду, спор совсем не обязательно должен носить экономический характер. Как закреплено в статье 4 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации», они «осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции Конституцией РФ, настоящим Федеральным конституционным законом, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами». Отнесение к компетенции арбитражного суда дел о признании недействительными ненормативных актов государственных органов четко прописано в части 2 статьи 22 АПК РФ.

Ссылка на статью 61 Закона «О СМИ» в обоснование вывода о подведомственности спора между лицензиатом и лицензиаром суду общей юрисдикции не может быть признана убедительной. Хотя в данной статье Закона «О СМИ» упоминается гражданско-процессуальное законодательство как основа обжалования действий регистрирующих СМИ органов и решений Федеральной комиссии по телерадиовещанию об аннулировании лицензий, однако не предрешается вопрос о подведомственности споров. Главное же заключается в том, что МПТР как лицензиар не тождествен ни МПТР как регистрирующему органу, ни Федеральной комиссии по телерадиовещанию, которая лишь предусмотрена Законом «О СМИ», но до сих пор не создана. Это вытекает из того факта, что свои действия в отношении лицензиатов МПТР до конца 2001 года неизменно основывал на соответствующих статьях Закона «О лицензировании» 1998 года. Например, в предупреждении, которое МПТР вынесло ООО «Студия СТВ» прямо сказано, что Министерство опирается на пункт 1 статьи 12 данного Закона. Следовательно, МПТР действовал именно в качестве лицензирующего, а не регистрирующего органа. Если бы оно вознамерилось вынести предупреждение в качестве именно регистрирующего органа, то должно было бы найти для такого решения материально-правовые основания в статье 4 Закона «О СМИ», содержащей исчерпывающий перечень злоупотреблений свободой массовой информации, а процессуальные — в части 3 статьи 16 того же Закона, устанавливающей порядок оформления предупреждений.

Вот почему так важно во избежание ошибки *различать в правоотношениях между МПТР и телерадиокомпаниями два совершенно различных блока правоотношений: между регистрирующим органом и организацией, осуществляющей выпуск средства массовой информации, и между лицензиаром и лицензиатом.* Точно так же нужно *различать предупреждения в смысле части 3 статьи 16 Закона «О СМИ», предупреждения в смысле пункта 1 статьи 12 Закона «О лицензировании» 1998 года и предупреждения в смысле пункта 2 части 1 статьи 32 Закона «О СМИ».* Эти ненормативные акты имеют совершенно различные основания, последствия и правовую природу.

Наглядным примером правоприменительной неразберихи в этом вопросе может служить предписание № 19/13-5295, направленное МПТР России телекомпании НТВ 5 апреля 2001 года в период известной забастовки журналистов. Как известно, с 4 апреля телекомпания в знак протеста против действий «Газпром-Медиа», одного из своих акционеров, исключила из сетки вещания все заявленные ранее телепередачи, кроме информационных программ. Министерство усмотрело в этом нарушение статьи 31 Закона «О СМИ» и вынесло предписание, руководствуясь статьей 12 Закона «О лицензировании» 1998 года.

Нельзя пройти мимо вопроса о применимом праве в отношениях между МПТР и телерадиокомпаниями по поводу лицензирования вещания. Как подчеркивалось выше, МПТР длительное время опиралось на Закон «О лицензировании». Берусь предположить, что упоминание телерадиовещания в этом Законе появилось именно благодаря лоббистской активности предшественницы МПТР — Федеральной службы по телевидению и радиовещанию. Но хотя лицензирование телерадиовещания прямо указано в статье 17 данного Закона, однако его использование в этой сфере представляется лишенным правовых оснований, и вот почему.

Пункт 3 статьи 19 Закона «О лицензировании» гласил: «Установленный в настоящем Федеральном законе порядок лицензирования отдельных видов деятельности не распространяется на порядок лицензирования конкретных видов деятельности, лицензирование которых установлено вступившими в силу до дня вступления в силу настоящего Федерального закона иными федеральными законами». Заметим, что Закон «О лицензировании» датирован 25 сентября 1998 года. Семью годами раньше, 27 декабря 1991 года, Закон РФ «О средствах массовой

информации» ввел лицензирование телерадиовещания, посвятив этому статьи 30, 31, 32. Поскольку в Законе «О СМИ» 1991 года есть нормы, напрямую регламентирующие порядок лицензирования телерадиовещания, постольку Закон «О лицензировании» 1998 года на телерадиовещание распространяться не может.

Упоминание телерадиовещания в статье 17 Закона «О лицензировании» 1998 года в числе лицензируемых видов деятельности свидетельствует о том, что инициаторы внесения подобного дополнения в Закон не имели ясного представления о предмете правового регулирования данного нормативного акта. Таковым предметом является предоставление права на осуществление определенных видов деятельности. Согласно статье 2 лицензия представляет собой именно «разрешение (право) на осуществление лицензируемого вида деятельности». Причем согласно пункту 2 статьи 7 «деятельность, на осуществление которой федеральными органами государственной власти выдана лицензия, может осуществляться на всей территории Российской Федерации». Следует ли отсюда, что, скажем, телекомпания, получившая лицензию на вещание по 25-му каналу в городе Калуге, может вещать по одноименному каналу в Костроме? Разумеется, нет. Поскольку в Костроме может просто не оказаться такого канала вообще или он может быть занят другой телекомпанией.

Отсюда вытекает, что лицензия на вещание содержит не право заниматься конкретным видом деятельности, а право использовать для этой деятельности определенную часть радиочастотного спектра, являющегося ограниченным ресурсом. Именно такой смысл вкладывает в лицензирование вещания упоминавшееся выше Постановление Правительства РФ от 26 июня 1999 года «О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания». Здесь указывается, что целью его является повышение «эффективности использования ограниченного государственного ресурса — радиочастотного спектра, выделяемого для целей наземного эфирного телерадиовещания».

Такого рода лицензии «на ресурс» вообще не относятся к предмету правового регулирования Закона «О лицензировании» 1998 года, поскольку согласно пункту 2 статьи 1 его действие не распространяется на «деятельность, связанную с использованием природных ресурсов». Напротив, в Законе «О СМИ»

есть норма, обязывающая лицензиара отказать в выдаче лицензии, если отсутствует техническая возможность осуществления вещания с заявленными соискателем характеристиками (ч. 3 ст. 31).

Есть и еще одна деталь, свидетельствующая о том, что лицензии на вещание, выдаваемые МПТР, не могут рассматриваться в контексте Закона «О лицензировании» 1998 года. За получение лицензий на эфирное вещание упоминавшееся выше Постановление Правительства РФ предусмотрело единовременную плату, размер которой устанавливается Федеральной конкурсной комиссией по телерадиовещанию «с учетом покрытия расходов на проведение конкурса, обеспечение работы конкурсной комиссии, а также на разработку нового радиочастотного канала, координацию и согласование возможности использования частот для целей телерадиовещания». На практике сумма такой платы может достигать миллиона долларов США. И это полностью соответствует требованиям части 6 статьи 31 Закона «О СМИ». Напротив, статья 15 Закона «О лицензировании» 1998 года устанавливает взимание лицензионного сбора в пределах лишь десятикратного минимального размера оплаты труда.

На основании изложенных выше соображений я еще в 1999 году пришел к выводу, что Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» 1998 года не применим к телерадиовещанию[112]. В новой редакции Закона «О лицензировании», датированной 8 августа 2001 года, прямо указано (п. 2 ст. 1), что он не распространяется на «использование орбитально-частотных ресурсов и радиочастот для осуществления телевизионного вещания и радиовещания (в том числе вещания дополнительной информации)». Тем самым подтверждено, что применимым является здесь только Закон РФ «О средствах массовой информации»[113].

[112] См., напр.: **Ограниченный ресурс и неограниченный произвол.** Интервью с Михаилом Федотовым // Телефорум. — 2000. — № 4–5. — С. 65–67; **Федотов М.А.** Лицензирование телерадиовещания: «подводные камни» судебной практики // Российская юстиция. — 2001. — № 3.

[113] См. также: **Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания**. — М.: Центр «Право и СМИ», 2000.

Глава 7

СИСТЕМА ВНУТРЕННИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПО ВЫПУСКУ СМИ

Конечно, здесь темней и хуже,
но есть достоинство свое:
сквозь прутья клетки небо глубже,
и мир прозрачней из нее.

Внутренние и внешние правоотношения

Правоотношения, складывающиеся в сфере массовой информации, можно условно подразделить на внутренние и внешние. Первые затрагивают вопросы внутренней организации СМИ и включают отношения между основными действующими здесь лицами: учредителем (соучредителями), редакцией, издателем, распространителем и, наконец, собственником. Вторая группа включает правоотношения, возникающие в связи с деятельностью СМИ между перечисленными выше субъектами и третьими лицами, будь то граждане, объединения граждан, юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления и т.д.

Внутренние правоотношения касаются внутриредакционного менеджмента, формирования органов управления, границ профессиональной самостоятельности журналистов, вопросов собственности и т.д. Последние, как показывает опыт, особенно сложны, поскольку в природе СМИ переплетаются право собственности на имущество (например, редакции) и исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность) — авторское право на периодическое издание в целом и право на наименование, товарный знак и т.д.

Пространство имущественных правоотношений в сфере массовой информации на первый взгляд не имеет какой-либо выраженной специфики. Но, присмотревшись внимательнее,

мы видим, что в этом пространстве действуют неординарные субъекты права: учредитель, редакция, издатель, распространитель, собственник имущества. Пожалуй, только в вопросе о собственнике все более или менее ясно: согласно части 5 статьи 18, части 4 статьи 19 и части 2 статьи 21 Закона «О СМИ» им может быть учредитель, редакция или издатель. При этом, правда, должно быть соблюдено общее условие: имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований (п. 2 ст. 212 ГК РФ). Следовательно, редакция или издательство, являющиеся внутренними подразделениями соответствующих предприятий или учреждений, не будучи юридическими лицами, не могут быть и собственниками имущества.

Характерно, что Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» (ч. 1 ст. 4) императивно установил: редакция СМИ является юридическим лицом, действующим на основании своего устава. Кроме того, в части 3 статьи 2 данного Закона говорится о редакциях как об учреждениях, осуществляющих выпуск массовой информации. Следует заметить, что формулировка части 3 статьи 2 не может считаться юридически корректной, поскольку в ней законодателем нарушена логика. Данный дефект был устранен в статье 2 Закона «О СМИ», где редакция определяется как организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации.

Спрашивается: *были ли на самом деле юридическими лицами те редакции СМИ, что были созданы в соответствии с союзным Законом «О печати»?* Представляется очевидным, что сам по себе факт регистрации средства массовой информации не мог породить статус юридического лица у редакции. Редакция становилась юридическим лицом только в том случае, если она обладала предусмотренными законом признаками, перечень которых на момент действия союзного Закона «О печати» определялся прежде всего статьями 23–32 ГК РСФСР. Надо сказать, что многие редакции вполне соответствовали этим признакам, поскольку являлись организациями, обладающими обособленным имуществом, способными от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитражном суде или третейском суде. Редакции, кроме того, имели собственный устав, собственное наименование и самостоятельный баланс.

К какому же виду юридических лиц относились такие редакции? Действовавший в то время перечень видов юридических лиц был установлен статьей 24 ГК РСФСР. Он включал государственные хозрасчетные и бюджетные организации, предприятия и учреждения кооперативных и общественных организаций и т.д. Если учредителем редакции была общественная организация, то, естественно, редакция становилась учреждением общественной организации и его правоспособность как юридического лица возникала с момента утверждения устава редакции (ч. 2 ст. 26 ГК РСФСР). Если редакцию учреждал государственный орган, она становилась, как правило, бюджетной организацией.

Обратим внимание на то, что перечень видов юридических лиц не являлся закрытым. Статья 24 ГК РСФСР указывала также такой вид юридических лиц, как «другие организации в случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР». В пункте 3 статьи 18 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 года также указывалось, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться не только в специально перечисленных, но и «в других формах, предусмотренных законодательными актами». Именно таким законодательным актом применительно к сфере массовой информации до вступления в силу Закона «О СМИ» являлся Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации», статья 4 которого недвусмысленно устанавливала: редакция является юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом. Отсюда следует, что *редакции, образовавшиеся в период действия Закона СССР «О печати», являлись юридическими лицами ipso jure в организационно-правовой форме редакции СМИ.*

Однако не будем забывать, что учреждение СМИ и учреждение редакции — различные правовые явления. Ни союзный, ни российский законы о СМИ не предусматривают, чтобы учредитель СМИ и учредитель редакции обязательно являлись одним и тем же лицом. Этому важному обстоятельству зачастую не придается должного внимания. Например, в уставе редакции газеты «Правда» от 25 сентября 1991 года говорилось, что учредителем газеты является первичная организация Союза журналистов СССР, но ничего — об учредителе редакции. Более того, в уставе утверждалось, что редакция создана 5 мая 1912 года, а газета учреждена 29 августа 1991 года. Однако в

силу требований союзного Закона «О печати» (ч. 1 ст. 8) редакция вправе осуществлять свою деятельность только после регистрации СМИ. Конечно, общеизвестно, что газета «Правда» выходила с 1912 года. Однако, как явствует из пункта 1 Указа Президента РСФСР «О мерах по защите свободы печати в РСФСР» от 11 сентября 1991 года № 111 и Свидетельства о регистрации СМИ от 29 августа 1991 года № 1064, газета «Правда» была учреждена как независимое издание не в 1912, а в 1991 году и, значит, редакция могла приступить к осуществлению своей деятельности не ранее 29 августа 1991 года.

Впоследствии эти противоречия в учредительных документах газеты «Правда» дали себя знать в ходе судебного «спора о первородстве» между редакцией газеты «Правда» и АОЗТ «Редакция газеты "Правда"», учрежденным 13 журналистами, входившими в состав журналистской организации редакции как учредителя газеты[114]. По сути, речь шла о расколе в редакционном коллективе. Но строго юридически вопрос состоял в том, соответствовала ли закону «реорганизация газеты «Правда» как средства массовой информации в юридическое лицо с тем же названием». Разумеется, речь могла идти только о реорганизации редакции как юридического лица в АОЗТ, что требовало точного следования нормам гражданского законодательства, а не только законодательства о СМИ.

Многие печатные СМИ в начале 90-х годов учреждались своими редакционными или журналистскими коллективами, которые не заботились о том, чтобы корректно «вписать» правовой статус редакций в рамки ГК РСФСР. Фактически такие редакции осуществляли правомочия, характерные для юридического лица (например, заключение договоров поставки и подряда). И до введения в действие части первой нового ГК РФ это не вызывало никаких правовых конфликтов.

Появление в ГК РФ нормы, устанавливающей, что юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации (п. 2 ст. 51), резко изменило ситуацию. Под прикрытием тезиса о необходимости привести правовой статус редакций в соответствие с требованиями ГК РФ началась повсеместная борьба против редакционной независимости. Речь шла о массовом и принудительном преобразовании редакций республиканских, краевых, областных, окружных,

[114] См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1997 года № 5452/95.

городских, объединенных, районных газет в унитарные предприятия, государственные или муниципальные учреждения, иные организационно-правовые формы. Такого рода преобразования предписывались редакциям учредителями изданий — государственными и муниципальными органами под предлогом приведения организационно-правовых форм редакций в соответствие с требованиями ГК РФ.

Действительно, проблема приведения организационно-правовых форм редакций СМИ в соответствие с требованиями главы 4 ГК РФ существует. Но она вполне удовлетворительно разрешима в рамках существующей правовой системы. Ее правовое содержание в том, что *ГК и Закон «О СМИ» предъявляют к правовому статусу редакций различные, но не взаимоисключающие требования*. Наиболее существенно то, что ГК признает участниками регулируемых им правоотношений только граждан и юридических лиц (а также Российскую Федерацию, ее субъекты и муниципальные образования), а Закон признает правосубъектность также объединений граждан. Более того, Закон допускает, что редакция может не быть юридическим лицом, не оговаривая при этом, что подобное возможно лишь в том случае, когда функции редакции осуществляют конкретные граждане или если редакция является структурным подразделением какого-либо юридического лица.

Использование в части 2 статьи 19 Закона диспозитивной формулы «Редакция может быть юридическим лицом» связано с тем, что на практике далеко не все редакции стремятся и имеют реальную возможность организоваться в качестве самостоятельного юридического лица. Типичный пример — из-за отсутствия в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении редакции обособленного имущества, которым юридическое лицо должно отвечать по своим обязательствам (ст. 48 ГК РФ).

Конечно, не будучи юридическим лицом, редакция не может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, быть истцом в суде. Но одновременно она не может и нести обязанности, выступать в качестве ответчика. Иногда выгоды перевешивают неудобства. По мнению адвоката Г. Резника, «секрет смелости «Завтра» заключается в том, что газета грамотно использовала прорехи действующего законодательства. «Завтра» не является юридическим лицом, не имеет ни собственной печати, ни счета в банке... Финансирует ее ТОО «Редакция газеты "День"», но

по закону материальную ответственность может нести лишь ее учредитель, в данном случае частное лицо, некто господин Худорожков, у которого, как выяснилось, нет даже твердого заработка...»[115]. А как разъяснил Пленум Верховного Суда Российской Федерации, в случае, если редакция средства массовой информации не является юридическим лицом, к участию в деле в качестве ответчика должен быть привлечен учредитель данного средства массовой информации[116].

Подчеркну, что Закон «О СМИ» говорит о статусе юридического лица применительно именно к редакции, а не к самому средству массовой информации, которое, как сказано выше, не более чем форма периодического распространения массовой информации. Редакция же — это организация, учреждение, предприятие или гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации. Впрочем, гражданин или даже группа граждан, выполняющие функции редакции, не могут считаться юридическими лицами до момента государственной регистрации соответствующей организации. Совсем другое дело, если редакция организована в качестве юридического лица и в ее штате работает только один сотрудник.

Кстати, *смешение понятий «средство массовой информации» и «редакция СМИ» достаточно распространено как в законодательной, так и в правоприменительной практике*. Например, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 5452/95 от 11 ноября 1997 по спору с участием редакции газеты «Правда» говорится о «реорганизации газеты «Правда» как средства массовой информации в юридическое лицо с тем же названием». Разумеется, реорганизация формы периодического распространения массовой информации в организацию невозможна. Повторю еще раз: СМИ в принципе не может быть юридическим лицом, т.к. не является организацией по определению. Редакция же СМИ может быть юридическим лицом. Единственный случай, когда

[115] **Назаров В.** Закон писан для «Завтра» // Куранты. — 1994. — 25 окт.

[116] См. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 августа 1992 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении судами дел о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» (в редакции постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. № 11, от 25 апреля 1995 г. № 6).

статус редакции и правовой режим СМИ соединяются в одном лице, — это информационные агентства (ч. 1 ст. 23 Закона «О СМИ»).

«Геометрия» правоотношений

Учредитель, редакция, издатель и собственник имущества составляют четырехугольник, в котором имущественные отношения определяются системой договоров между сторонами, как то предусмотрено статьей 22 Закона «О СМИ». В договоре между учредителем и редакцией определяются производственные, имущественные и финансовые отношения между ними. Здесь устанавливается порядок выделения и использования средств на содержание редакции, распределения прибыли, образования фондов и возмещения убытков, обеспечения надлежащих производственных и социально-бытовых условий жизни и труда сотрудников редакции.

Напомню, что в случае, когда СМИ имеет нескольких соучредителей, последние только совместно выступают в качестве учредителя. Казалось бы, отсюда следует, что и договор с редакцией должны подписывать все учредители сообща. Однако, исходя из реалий функционирования СМИ в России, Закон допускает в данном случае исключение из общего правила и разрешает редакции заключать договоры как со всеми соучредителями вместе, так и с каждым в отдельности.

Естественно, конкретные условия в договорах зависят от множества обстоятельств, однако важнейшим является организационно-правовая форма существования редакции. Существование редакции в качестве юридического лица не только не противоречит духу и букве Закона «О СМИ», но, напротив, позволяет редакции стать полноценным субъектом правоотношений, приобрести полную гражданскую правоспособность, включая право выступать в суде в качестве истца и ответчика. Форма юридического лица редакции может быть любой из тех, что предусмотрены главой 4 части 1 ГК РФ: учреждение, автономная некоммерческая организация и т.п. (для редакций, не имеющих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности), акционерное общество, производственный кооператив, унитарное предприятие и т.п. (для редакций, преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности).

Попутно замечу, что ни Гражданский кодекс (п. 3 ст. 50), ни Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (п. 3 ст. 2) не содержат исчерпывающего перечня форм, в которых допускается образование некоммерческих организаций, отсылая правоприменителя к другим федеральным законам. Это полностью корреспондируется с частью 2 статьи 19 Закона «О СМИ», которая гласит: «Редакция может быть юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом, организованным в любой допускаемой законом форме». Иными словами, Закон как бы намекает на возможность существования редакции СМИ как самостоятельного вида юридических лиц, но не дает его целостную правовую характеристику. Полагаю, в будущем законодателю стоило бы вернуться к этому «намеку», чтобы довести его до логического завершения применительно к организациям общественного телерадиовещания и общинным периодическим печатным изданиям.

Выбор для редакции той или иной организационно-правовой формы юридического лица — дело весьма ответственное. Каждая форма имеет свои плюсы и минусы. Например, если редакция создается в форме акционерного общества, то возникает необходимость тем или иным образом согласовать правовые нормы, устанавливающие, с одной стороны, что высшим органом управления АО является общее собрание его акционеров (п. 1 ст. 103 ГК РФ), а с другой — что редакцией руководит главный редактор (ч. 5 ст. 19 Закона «О СМИ»). Представляется, что противоречия здесь можно легко избежать, если разделить функции принятия финансово-хозяйственных решений и определения редакционной политики. При такой организации работы общее собрание акционеров, совет директоров и генеральный директор будут осуществлять все функции, которые за ними закреплены в соответствии с законодательством об акционерных обществах, за исключением полномочий, которые противоречат законодательству о СМИ. В то же время главный редактор будет, напротив, осуществлять все свои функции, вытекающие из Закона «О СМИ», поскольку они не противоречат законодательству об акционерных обществах.

Как следует из положений ГК РФ, решение о выборе организационно-правовой формы юридического лица принимается его учредителем. Если газета как средство массовой информации имеет несколько соучредителей, то вполне вероятно, что все они пожелают стать учредителями редакции.

В этом случае решение о выборе организационно-правовой формы редакции должно быть согласованным между ними (п. 1 ст. 52 ГК, ч. 3 ст. 7 и ч. 1 ст. 20 Закона «О СМИ»).

Нередки ситуации, когда соучредителями СМИ являются государственные и муниципальные органы разного уровня либо субъекты различных форм собственности. Пример — газета, учрежденная областным управлением печати и районной администрацией. Редакция такой газеты может быть организована в форме либо государственного (областного), либо муниципального учреждения (унитарного предприятия). Но смешанного государственно-муниципального учреждения (предприятия) быть не может, поскольку субъекты права собственности различны.

В подобном случае целесообразно, чтобы соучредители газеты заключили между собой договор, определив в нем взаимные права, обязанности, ответственность, порядок, условия и юридические последствия изменения состава соучредителей, процедуру разрешения споров между ними. При этом один из них должен принять на себя функции учредителя редакции как учреждения или предприятия. Этот орган закрепляет за редакцией то имущество, которым ему поручено распоряжаться, например оборудование. Другую часть необходимого ей имущества, например служебные помещения, редакция получает, к примеру, по договору аренды от второго соучредителя газеты, который, однако, не становится соучредителем редакции.

Решение о выборе организационно-правовой формы следует предварительно согласовать с коллективом журналистов — штатных сотрудников редакции, поскольку в силу требований части 1 статьи 20 Закона «О СМИ» именно этот коллектив правомочен принимать устав редакции с последующим его утверждением учредителем (соучредителями) средства массовой информации.

Конечно, не исключено, что собственник СМИ не пожелает согласовывать с журналистским коллективом свое решение о выборе для редакции организационно-правовой формы. Это его право. Однако наличие утвержденного собственником в обход журналистов устава юридического лица не является основанием для отсутствия устава редакции в смысле статьи 20 Закона «О СМИ». Указанные документы хотя и преследуют сходные цели, но имеют различную правовую природу, порядок принятия и утверждения, что не препятствует их совмещению в едином документе. Оптимальным представляется такой

вариант, когда редакция имеет единый устав, отвечающий требованиям, предъявляемым как ГК, так и Законом «О СМИ».

Если подобное согласование не представляется возможным, необходимо принятие двух документов, в совокупности определяющих правовой статус редакции: устава редакции как юридического лица и устава редакции как субъекта информационных правоотношений в смысле статьи 20 Закона «О СМИ».

Устав редакции и устав юридического лица

Устав редакции является своеобразным договором между редакцией и учредителем. Об этом свидетельствуют три момента. Во-первых, часть 3 статьи 20 Закона «О СМИ» допускает замену устава договором, если редакция только создана или состоит менее чем из десяти человек. Во-вторых, устав по необходимости должен в равной степени соответствовать интересам и редакции, и учредителя, поскольку согласно части 1 той же статьи он принимается на общем собрании коллектива журналистов — штатных сотрудников редакции (простым большинством голосов при наличии не менее двух третей его состава) и утверждается учредителем. Наконец, в-третьих, именно в уставе должны быть определены взаимные права и обязанности учредителя и редакции.

Прогнозируя возможность возникновения споров при выработке устава, закон дает на его согласование и окончательное утверждение три месяца со дня первого выхода в свет (в эфир) данного средства массовой информации. Если до истечения этого срока устав или заменяющий его договор не будет принят, утвержден и в копии направлен в регистрирующий орган, последний вправе подать в суд заявление о признании недействительным свидетельства о регистрации данного СМИ (ст. 15). Причем по смыслу Закона данный срок начинает исчисляться заново после каждой перерегистрации СМИ, поскольку таковая требует внесения изменений в устав редакции[117].

[117] Аналогичную позицию заняла Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ в экспертном заключении от 31 марта 2000 г. № 23 «О некоторых вопросах перерегистрации средств массовой информации в связи со сменой учредителя и необходимости внесения соответствующих изменений в устав СМИ» // Законодательство и практика средств массовой информации. — 2000. — № 4.

В свою очередь, изменение состава соучредителей СМИ невозможно без его перерегистрации.

Согласно Закону «О СМИ» в уставе редакции должны быть определены: взаимные права и обязанности учредителя, редакции, главного редактора; полномочия коллектива журналистов; порядок назначения (избрания) главного редактора, редакционной коллегии и (или) иных органов управления редакцией; основания и порядок прекращения и приостановления деятельности средства массовой информации; передача и (или) сохранение права на название, иные юридические последствия смены учредителя, изменения состава соучредителей, прекращения деятельности СМИ, ликвидации или реорганизации редакции, изменения ее организационно-правовой формы; порядок утверждения и изменения устава редакции и т.д. Разумеется, содержание устава будет меняться в зависимости от организационно-правовой формы редакции. Так, устав редакции, созданной в форме общества с ограниченной ответственностью, должен, помимо прочего, содержать сведения о размере уставного капитала и долей каждого из участников, о размере, составе, сроках и порядке внесения ими вкладов и т.д. Можно дополнить устав и иными положениями, если только они не противоречат законодательству.

Если создатель редакции не ставит перед собой цели извлечения прибыли, то наиболее адекватной организационно-правовой формой юридического лица следует признать форму автономной некоммерческой организации (АНО). Оптимальной представляется следующая схема: сотрудники редакции как физические лица учреждают редакцию в форме автономной некоммерческой организации, коллектив журналистов принимает устав АНО—редакции и представляет его на утверждение собранию учредителей АНО, а также всем соучредителям данного СМИ, если их состав не совпадает с составом учредителей АНО. При этом важно только учитывать, что согласно пункту 5 статьи 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях» работники АНО не могут составлять более чем одну треть общего числа членов коллегиального высшего органа управления автономной некоммерческой организацией. Если соучредителем или даже единственным учредителем СМИ является орган власти или местного самоуправления, то при такой схеме он получает реальные возможности закрепить в уставе АНО—редакции свои интересы. Экономические же отношения редакции с учредителем или соучредителями СМИ

должны в таком случае строиться на договорных началах, базируясь, прежде всего, на аренде помещений, оборудования и т.д. Разумеется, если СМИ убыточно, то подобная схема малопригодна.

Точно так же для убыточных редакций непригодна и форма унитарных предприятий, поскольку коммерческая организация, не получающая прибыль, неминуемо должна обанкротиться. Возможная модель — областное государственное унитарное предприятие с дочерними предприятиями в муниципальных образованиях. Но не нужно забывать, что уставы дочерних предприятий должны утверждаться не только головным предприятием, но и всеми соучредителями соответствующих газет. Так что построенная на старой партийно-советской хитрости — перейти в подчинение вышестоящего органа, эта схема не гарантирует свободы. Она не способна защитить независимость прессы от диктата учредителей.

В первую очередь *именно через отношения редакции с учредителем определяется статус последнего*. В стремлении защитить журналистов от их хозяев создатели Закона «О СМИ» резко ограничили юридические возможности учредителя. Конечно, он вправе возлагать на редакцию определенные обязанности. Так, он может обязать редакцию опубликовать бесплатно и в указанный срок сообщение или материал от его имени, именуемое в Законе «О СМИ» заявлением учредителя. В уставе редакции могут быть оговорены особые условия: максимальный объем заявления (на это прямо указано в ч. 2 ст. 18), периодичность, тематика, сроки представления рукописи, обязательность согласования текста со всеми соучредителями, процедура разрешения споров и т.д. Вторгаться в содержание заявления редакция не вправе, поскольку по претензиям и искам, с ним связанным, ответственность несет именно учредитель. Однако в случае, если редакция не указала при публикации, что данный материал является заявлением учредителя, она может быть привлечена в качестве соответчика.

В этом смысле показательно следующее арбитражное дело. Организация обратилась в арбитражный суд с иском к редакции газеты о взыскании с нее убытков, вызванных публикацией порочащих ее деловую репутацию сведений. Суд иск удовлетворил, однако кассационная инстанция это решение отменила, поскольку из материалов дела усматривалось, что оспариваемые сведения были опубликованы в газете по указанию ее учредителя и от его имени, а значит, на редакцию

не может быть возложена ответственность за их распространение[118].

Правомочия, связанные с заявлением учредителя, едва ли не единственные, допускающие возможность его вмешательства в деятельность СМИ. Правда, в уставе редакции и договоре с редакцией могут быть, с согласия журналистского коллектива, оговорены дополнительные права учредителя. Важно только, чтобы они не вступали в противоречие с нормами Закона «О СМИ» и иных актов законодательства РФ (об этом прямо указывается в ст. 17 Закона «О СМИ»). Например, если учредитель потребует предварительно согласовывать с ним публикуемые сообщения и материалы (а именно так поступила администрация г. Белоярск Тюменской области в отношении газеты «Белоярские новости»), то он вступит в противоречие с целым букетом статей Закона «О СМИ»[119].

Учредитель СМИ, будучи одновременно учредителем ее редакции, априори не приобретает законных возможностей влиять на редакционную политику издания, устанавливать пределы критики, предписывать ту или иную направленность публикаций, любым другим образом вмешиваться в процесс производства и выпуска газеты. Эта позиция неоднократно реализовывалась в решениях Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ (СПИС). Так, в ходе рассмотрения обращения редакции газеты «Звезда» (п. Шексна Вологодской обл.) Палата обратила внимание на такой факт. Выступая 29 декабря 1997 года на сессии районного собрания при рассмотрении вопроса «О редакции газеты «Звезда», глава районного самоуправления Б. заявил: «Так дальше жить нельзя. Или надо отпускать газету в свободное плавание, или чтобы газета проводила нашу линию. Третьего не дано!». Тем самым дальнейшее участие органов местного самоуправления района в издании газеты и ее бюджетном финансировании весьма недвусмысленно было поставлено в зависимость от лояльности издания к местным властям. Разумеется, Судебная палата признала подобную позицию недопустимой, ущемляющей законное право журналистов свободно излагать свои суждения и оценки, в том числе о деятельности органов местного само-

[118] См.: Приложение к Информационному письму Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с защитой деловой репутации» от 23 сентября 1999 г. № 46.

[119] Решение СПИС от 30 марта 1995 г. № 10.

управления, подчеркнув, что Конституция РФ и текущее федеральное законодательство не делают каких-либо исключений для изданий, учредителями которых выступают государственные либо муниципальные органы[120].

Правда, учредитель редакции вправе осуществлять контроль за эффективным использованием закрепленного имущества, назначать и освобождать от должности главного редактора в порядке, предусмотренном уставом редакции, принимать решения о ликвидации редакции как юридического лица. Причем, если в редакции действуют два самостоятельных устава, то решение о передаче и (или) сохранении права на название СМИ в случае ликвидации или реорганизации редакции принимается в том порядке, который определен в уставе редакции (в смысле ст. 20 Закона «О СМИ»).

Законодательное ограничение прав учредителей пока не привело к изменению их ментальности и отказу от формулы «Кто платит, тот и заказывает музыку». Поэтому сегодня на практике обычным финалом борьбы учредителя с редакцией, проводящей независимую политику, становится его решение о прекращении деятельности СМИ или об отказе от своих прав и обязанностей в отношении него. Если, как правило, местная администрация является учредителем, то после обычных в подобных ситуациях угроз следует решение о «прекращении учредительства» с непременным предписанием коллективу редакции освободить занимаемое помещение.

Именно по такому сценарию действовал, например, начальник Управления печати и информации администрации Брянской области Ч., направив 1 декабря 1997 года главному редактору газеты «Сельская новь» П.Г. Обыночному официальное письмо о выходе управления из состава соучредителей газеты с 1 марта 1998 года и, соответственно, о прекращении финансирования газеты в объемах, предусмотренных учредительным договором. В качестве мотивов данного решения начальник управления назвал систематическое нарушение редакцией газеты требований учредительного договора об объективном и всестороннем освещении проблем общественно-политической и социально-экономической ситуации в районе. На собрании коллектива редакции представитель управления прямо заявил: «Районная газета не имеет права влезать в политическую поле-

[120] Об обращении редакции газеты «Звезда» (п. Шексна Вологодской области). Решение СПИС от 26 марта 1998 г. № 7 (141).

мику. Слишком много она позволяет себе вольностей. Много допускается политиканства. Управление печати и информации, как соучредитель «Сельской нови», не может больше содержать такую газету».

Разбирая данный конфликт, СПИС справедливо отметила в своем решении, что позиция Управления не соответствует требованиям статей 18, 19 и 47 Закона «О СМИ», в которых четко определены полномочия учредителя, закреплены право журналиста излагать в сообщениях и материалах свои личные суждения и оценки, а также принцип профессиональной самостоятельности редакций. Ничто в действующем федеральном законодательстве не дает права соучредителю определять политическую линию газеты и препятствовать журналистам свободно высказывать свои мнения по самым острым вопросам жизни района, области и всей страны. СПИС расценила отказ управления от соучредительства как способ фактического закрытия газеты по политическим мотивам. Одновременно она отметила, что действия управления существенным образом нарушают права подписчиков газеты, авансировавших издание в 1998 году именно этой газеты, со свойственной ей позицией, кругом авторов и т.д.[121]

Отмечая распространенность такой формы ущемления редакционной независимости, Госкомпечати России, СПИС и Союз журналистов России подчеркнули в совместной Рекомендации от 28 апреля 1999 года, что учредитель не обладает полномочиями прекращения или приостановки деятельности СМИ (в том числе и в форме отказа от бюджетного финансирования) вне предусмотренных уставом редакции процедур. Его выход из состава соучредителей СМИ может иметь место только в форме передачи соответствующих прав и обязанностей третьему лицу с согласия редакции и соучредителей[122].

[121] Об обращении главного редактора районной газеты «Сельская новь» П.Г. Обыночного в связи с отказом Управления печати и информации администрации Брянской области от соучредительства газеты. Решение СПИС от 22 января 1998 г. № 2 (136).

[122] Государственный комитет Российской Федерации по печати, Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, Союз журналистов России. Рекомендация «О некоторых вопросах, возникающих в связи с приведением организационно-правовых форм редакций периодических печатных изданий в соответствие с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации». — Профессиональная самостоятельность редакции. Как ее обеспечить? // Сборник материалов расширенного заседания Секретариата Союза журналистов России. — М., 1999.

Закон «О СМИ» не разрешает учредителю сложить с себя соответствующие права и обязанности и выгнать журналистов на улицу. У него есть как минимум четыре законных варианта действий.

Во-первых, он может передать свои права и обязанности третьему лицу (ч. 4 ст. 18), но только с согласия редакции. Закон не запрещает передачу прав и обязанностей в руки редакции, которая в этом случае выступает еще и в качестве третьего лица. В любом случае передача прав и обязанностей предполагает: согласие нового учредителя; отсутствие обстоятельств, перечисленных в части 2 статьи 7; проведение перерегистрации СМИ. Как правило, смена учредителя требует внесения соответствующих изменений в устав редакции и договор с редакцией. Однако по общему правилу обязательства, принятые на себя прежним учредителем, не погашаются, а подлежат исполнению и редакция обязана принять их исполнение от нового учредителя (п. 1 ст. 313 ГК РФ).

Во-вторых, если соучредителей несколько, то он может выйти из их состава. При этом должны быть соблюдены те же условия, о которых говорилось выше. Кроме того, некие дополнительные правила могут предусматриваться в договоре между соучредителями, заключение которого предусмотрено в части 1 статьи 22 Закона «О СМИ». В этом договоре определяются их взаимные права, обязанности, ответственность, порядок, условия и юридические последствия изменения состава соучредителей, процедура разрешения споров между ними.

В-третьих, если учредитель — юридическое лицо, то его орган, уполномоченный на то учредительными документами, может принять решение о его ликвидации или реорганизации путем слияния, присоединения, разделения, выделения либо преобразования в юридическое лицо другого вида. В этом случае, согласно части 4 статьи 18 Закона «О СМИ», права и обязанности учредителя в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом. Впрочем, в сентябре 1993 года вопрос о правопреемстве в отношении средств массовой информации, учрежденных распущенным Верховным Советом РФ, был решен помимо Закона «О СМИ»: «Считать Совет Министров — Правительство Российской Федерации правопреемником Верховного Совета Российской Федерации в качестве учредителя «Российской газеты», «Юридической газеты России», журнала «Народный депутат», телевизионной программы «РТВ-парламент», радиовещательной программы

«РТВ-парламент», издательства «Известия Советов народных депутатов Российской Федерации»[123]. В связи со вступлением в силу нового ГК РФ данный юридический механизм стал заметно сложнее.

В-четвертых, учредитель может приостановить или прекратить деятельность СМИ, но исключительно в случаях и порядке, предусмотренных уставом редакции или договором между учредителем и редакцией (ч. 2 ст. 16). При этом следует учитывать, что приостановление деятельности не должно превышать одного года; в противном случае регистрирующий орган вправе направить в суд заявление о признании свидетельства о регистрации СМИ недействительным. Прекращение деятельности автоматически влечет недействительность свидетельства о регистрации и устава редакции, однако еще не означает ликвидации редакции как юридического лица, которая должна быть осуществлена по правилам статей 61–64 ГК РФ.

На практике нередко возникает вопрос, может ли учредитель приостановить или прекратить выпуск СМИ, если в уставе редакции не определены основания и порядок осуществления подобных действий либо устава не существует вообще. Например, директор ЗАО «Издательство "Семь дней"» в апреле 2001 года в рамках операции по разгрому холдинга «Медиа-Мост» самовольно прекратил выпуск газеты «Сегодня», воспользовавшись тем, что редакция газеты существовала на правах внутреннего подразделения издательства и не имела устава. Представляется, что в данном случае должно было вмешаться Министерство по делам печати. Как орган, призванный контролировать соблюдение законодательства о СМИ, МПТР должно было предложить директору издательства отменить незаконный приказ, а как регистрирующий орган — одновременно обратиться в суд с иском о признании свидетельства о регистрации газеты «Сегодня» недействительным.

Третьей «вершиной» в треугольнике «внутренних» правоотношений является издатель. Этим статусом наделяется издательство, иное учреждение или коммерческая организация, осуществляющие материально-техническое обеспечение производства продукции средства массовой информации. К ним

[123] Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации «О правопреемстве полномочий Верховного Совета Российской Федерации в отношении средств массовой информации» от 23 сентября 1993 г. № 963.

приравниваются юридические лица и граждане, для которых эта деятельность не является основной либо не служит главным источником дохода. В свою очередь, под издательствами понимаются предприятия, а равно структурные подразделения предприятий, организаций, учреждений, осуществляющие издательскую деятельность, т.е. подготовку, а равно подготовку и выпуск печатных изданий любого вида[124].

Издатель также заключает договор с редакцией. В нем определяются производственные, имущественные и финансовые отношения между сторонами, взаимное распределение издательских прав (эта абсолютно неразработанная тема требует отдельного исследования), обязательства издателя по материально-техническому обеспечению производства продукции СМИ и ответственность сторон.

В статье 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 25 сентября 1998 года № 158-ФЗ издательская деятельность упоминалась среди видов деятельности, подлежащих лицензированию. На этом основании Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций в начале 2000-х годов неоднократно пыталось принудить редакции газет и журналов получить лицензии на издание. Аналогичную позицию нередко занимали и налоговые органы на местах. Однако и МПТР, и налоговики редко доводили дело до конкретных санкций, понимая шаткость своих аргументов.

Действительно ли для издания печатных СМИ требуется специальная лицензия? Нет ли в процедуре лицензирования издательской деятельности угрозы свободе слова?

Все эти вопросы я задавал себе еще в начале 1991 года, когда, будучи заместителем министра печати и массовой информации, разрабатывал Временное положение об издательской деятельности в РСФСР. Этот документ был утвержден постановлением Совета Министров РСФСР от 17 апреля 1991 года № 211 и практически без изменений действует и поныне.

Примем во внимание, что в том далеком году данное положение не только не ущемляло свободу слова, но, напротив, резко расширяло ее. Оно взламывало старую бюрократическую систему, исключавшую любую инициативу, и давало право

[124] Именно так определяет эти понятия Временное положение об издательской деятельности в РСФСР, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 17 апреля 1991 г. № 211 // Нормативные акты... — С. 81–86.

заниматься издательским делом широкому кругу лиц — от государственных органов до рядовых граждан.

В Положении впервые были провозглашены такие демократические принципы, как свобода издательской деятельности, недопустимость цензуры печати и т.д. Одновременно вводились и вполне оправданные в демократическом обществе запреты: недопустимость использования издательской деятельности для совершения уголовно наказуемых деяний, для вмешательства в личную жизнь граждан, посягательства на их честь и достоинство. Особо выделялась тема борьбы с книжным пиратством: если издательство не менее двух раз в течение года нарушало законодательство об авторском праве, то лицензия могла быть аннулирована. Иными словами, Положение фактически распространяло те гарантии, которые Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» от 12 июня 1990 года дал средствам массовой информации, на сферу книгоиздания и издательской деятельности в целом.

Но распространялось ли оно на газеты и журналы? Внимательно проанализируем текст Положения. В пункте 2 ясно говорилось: «Настоящее Положение распространяется на все книжные, газетные, газетно-журнальные и иные издательства, расположенные на территории РСФСР, независимо от их организационно-правовой формы, ведомственной принадлежности и форм собственности». Отсюда следуют два вывода. Во-первых, *лицензирование распространяется на все издательства, в том числе выпускающие газеты и журналы, а во-вторых, оно не распространяется на выпуск газет и журналов как средств массовой информации.*

Обратим внимание и на пункт 5: «Юридические лица и граждане, обладающие правом на издательскую деятельность, реализуют его путем учреждения или приобретения в установленном порядке издательства и получения лицензии». Следовательно, учредители СМИ вправе создавать либо приобретать издательства. Более того, они должны это делать и получать лицензию, если собираются издавать книги, брошюры, альбомы, плакаты, буклеты, открытки или иные изделия полиграфического производства. Но для выпуска своего средства массовой информации лицензия не требуется.

Скажем, администрация города Н. учредила газету «Н-ский вестник» и ее редакцию как унитарное предприятие. Для выпуска любой печатной продукции помимо газеты и официальных материалов ей будет необходима издательская лицензия.

А для издания газеты? Здесь подлежит применению Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года. Он предусматривает для выпуска печатных СМИ не лицензионный, а регистрационный порядок.

Юридическая схема проста и демократична: организация или гражданин создает СМИ и представляет его на регистрацию (ст. 7), редакция средства массовой информации «осуществляет свою деятельность после его регистрации» (ст. 8). Вся деятельность редакции состоит именно в том, чтобы осуществлять «производство и выпуск средства массовой информации» (абз. 9 ст. 2). В то же время издательство осуществляет лишь «материально-техническое обеспечение производства продукции средства массовой информации» (абз. 12 ст. 2).

Таким образом, Закон «О СМИ», принятый, кстати, позднее Временного положения об издательской деятельности и имеющий более высокую юридическую силу, ясно дал понять, что для издания газет и журналов издательская лицензия не требуется ни их редакциям, ни их учредителям.

Но, разумеется, возможна и, более того, широко распространена такая ситуация, когда некое издательство выполняет все или некоторые функции издателя в отношении одной или нескольких газет, не будучи при этом ни их учредителем, ни редакцией, ни собственником. Например, в столичном издательстве «Пресса-1» печатается немало газет. Все эти печатные СМИ имеют своих владельцев, учредителей, редакции. Поскольку собственно издательской деятельностью они не занимаются, постольку и издательская лицензия им ни к чему. А вот для издательства «Пресса-1» наличие лицензии было до февраля 2002 года обязательно в силу требований не только Временного положения, но и Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» 1998 года.

Такая лицензия давала издательству «Пресса-1» право издавать любую печатную продукцию. При этом Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций имело право приостановить действие лицензии и обратиться в суд с заявлением о ее аннулировании (ст. 13 Закона «О лицензировании» 1998 г.). Оснований для аннулирования лицензии всего три: обнаружение недостоверных или искаженных данных в документах, представленных для получения лицензии; неоднократное или грубое нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий; незаконность решения о выдаче лицензии.

Естественно, нарушение требований законодательства редакциями, учредителями или владельцами СМИ никак не может быть основанием для аннулирования лицензии издательства, поскольку их *ответственность законодательно разведена*. Скажем, редакция, главный редактор, журналист отвечают за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, а издательство — за нарушение договорных обязательств по материально-техническому обеспечению производства продукции СМИ. Иными словами, каждый отвечает за свое. В противном случае, возложение, например, на издательство «Пресса-1» ответственности за грехи печатающейся здесь «Общей газеты» означало бы лишь то, что издательство прекратит свое существование, а «Общая газета» вместе с другими СМИ найдет себе другого издателя.

Именно такой позиции всегда придерживалось Министерство печати и информации и его правопреемник, Госкомпечать, исполняя требования Временного положения и Закона «О СМИ». Об этом наглядно свидетельствует десятилетняя практика лицензирования издательской деятельности. Никогда прежде Министерство не требовало, чтобы выпуск печатного средства массовой информации обусловливался наличием лицензии на издательскую деятельность. И невозможно сегодня радикально изменить эту практику, даже если убедить правительство в целесообразности принятия новой редакции Положения.

Ничего не меняет и упоминание издательской деятельности в Законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» 1998 года. Дело в том, что Закон «О СМИ» предусмотрел: любые ограничения в области производства и распространения массовой информации могут вводиться только законодательством о средствах массовой информации, и никак иначе (ст. 1).

Для того чтобы в сфере СМИ простой и демократичный регистрационный порядок заменить на лицензионный, потребуется полная ревизия Закона «О СМИ». Более того, придется менять статью 29 Конституции РФ, поскольку лицензирование будет означать ограничение свободы массовой информации.

Наконец, инициаторам подобных реформ придется убедить руководство страны в необходимости денонсации Европейской конвенции о правах человека и, соответственно, выхода России из Совета Европы. Дело в том, что статья 10 Европейской

конвенции разрешает государствам — членам Совета Европы вводить разрешительный (лицензионный) порядок только применительно к телевизионным и радиовещательным компаниям.

Осознание того, что лицензирование издательской деятельности в современных условиях уже не отвечает тем задачам, которые оно было призвано решать в начале 90-х годов, привело к исключению издательской деятельности из перечня лицензируемых видов деятельности. Новая редакция Закона «О лицензировании» от 8 августа 2001 года, вступающая в силу с 10 февраля 2002 года, уже не упоминает о лицензировании издательской деятельности.

Обратимся теперь к вопросу о статусе распространителя. С точки зрения Закона «О СМИ» распространитель как бы стоит немного в стороне от учредителя, редакции и издателя. Это видно хотя бы из текста части 4 статьи 22, где говорится, что учредитель, редакция и издатель могут заключать различные договоры между собой, «а также с распространителем». Кроме того, в Законе есть специальные статьи, посвященные статусу учредителя, редакции, издателя, но нет — статусу распространителя. Его понятие сформулировано лишь в статье 2: «Под распространителем понимается лицо, осуществляющее распространение продукции средства массовой информации по договору с редакцией, издателем или на иных законных основаниях».

Говоря об «иных законных основаниях» для распространения продукции СМИ, законодатель имеет в виду изменяющуюся геометрию правоотношений. Дело в том, что Закон «О СМИ» допускает совмещение правовых статусов учредителя, редакции, издателя, распространителя, причем в самых разных комбинациях. Таким образом, учредитель может выступать в качестве редакции, издателя, распространителя, собственника имущества редакции (ч. 5 ст. 18); редакция — в качестве учредителя, издателя, распространителя, собственника имущества редакции (ч. 4 ст. 19); издатель — в качестве учредителя, редакции, распространителя, собственника имущества редакции (ч. 2 ст. 21). Иными словами, «четырехугольник» может не только дорастать до «пятиугольника», но и сокращаться до «точки», когда в одном лице совмещаются статусы учредителя, редакции, издателя, распространителя и собственника имущества.

Глава 8

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

За страх, за деньги, за почет
мы отдаемся невозвратно,
и непродажен только тот,
кто это делает бесплатно.

Правовое регулирование экономических отношений в сфере массовой информации в настоящее время находится в зачаточном состоянии. Более или менее развиты лишь институты экономической поддержки СМИ на федеральном и региональном уровнях. При этом основополагающие вопросы, касающиеся концентрации и монополизации СМИ, обеспечения их транспарентности, согласования права массовой информации с предпринимательским правом, остаются по сей день не выясненными.

Представляется, что правовое регулирование экономических отношений в сфере массовой информации должно иметь целью создание благоприятных условий для обеспечения *информационного плюрализма*. При этом, повторюсь, информационный плюрализм следует понимать, с одной стороны, как множественность независимых и автономных средств массовой информации, имеющих доступ к достаточному числу разнообразных источников информации, средств производства и распространения продукции средств массовой информации, а с другой стороны, как отражение в СМИ разнообразия политических, социальных, религиозных и культурных взглядов при соблюдении редакционной независимости и уважении тех правил саморегулирования, которые могут быть установлены самим медиа-сообществом на добровольной основе.

Предмет законодательного регулирования экономических отношений в сфере СМИ должен включать несколько компонентов. Речь идет, во-первых, о мерах, гарантирующих прозрачность отношений собственности и контроля над организациями, осуществляющими выпуск СМИ (транспарентность). Поскольку

контроль может принимать самые различные формы, постольку требования прозрачности должны распространяться не только на владельцев и учредителей СМИ, но также на их аффилированных лиц, а также на рекламодателей, поставщиков содержания, коммуникационных услуг и т.д., т.е. на всех тех, от кого реально зависит выпуск того или иного средства массовой информации. Такие требования предопределяются не только и не столько целью создания условий для осуществления контроля над процессами концентрации СМИ и монополизации отдельных сегментов данной сферы, но, прежде всего, необходимостью обеспечить представителям аудитории реальную возможность самостоятельно оценивать сообщения и материалы СМИ, зная их финансовые, политические и организационно-производственные связи и обязательства.

Во-вторых, настоятельным велением времени является установление мер, которые могли бы обеспечить добросовестную конкуренцию между организациями, осуществляющими выпуск СМИ, упорядочить объективно полезный процесс концентрации средств массовой информации и в то же время предотвратить их монополизацию.

В-третьих, через регулирование отношений собственности и контроля законодатель должен обеспечить защиту профессиональной самостоятельности редакций и журналистов. Драматическая судьба телекомпаний НТВ и ТВ 6 является яркой иллюстрацией того, как борьба за контроль над редакционной политикой может вестись под видом борьбы за обладание контрольным пакетом акций и иметь своим результатом не только распад творческого коллектива, но и фактическое разрушение телеканала. Оценивая ситуацию вокруг НТВ, Парламентская ассамблея Совета Европы в Рекомендации 1506 (2001), принятой 24 апреля 2001 года, констатировала: «Наступление на свободу выражения мнений и свободу массовой информации в России, предпринятое при участии властей, идет вразрез с базовыми принципами Совета Европы и представляет собой существенное нарушение статьи 10 Европейской конвенции о правах человека».

Концентрация и монополизация в сфере СМИ

Очевидно, что, будучи объектом права, средства массовой информации могут переходить от одного владельца к другому и в конце концов концентрироваться в руках немногих.

Эта проблема имеет не столько экономическое, сколько политическое значение, поскольку обратная зависимость между уровнями монополизации СМИ и информационного плюрализма очевидна.

Исполнительная власть пока не нашла других способов борьбы с монополизацией СМИ, кроме разрушения медиа-холдингов с использованием закулисных интриг и всей мощи государственного аппарата, а также создания собственной информационной империи путем слияния ВГТРК, РИА «Новости», региональных телерадиокомпаний (ГТРК) и радиотелевизионных передающих центров (РТПЦ). Бесперспективность этого второго пути мне довелось обсуждать с С.В. Кириенко, когда он только-только был назначен премьер-министром. Мои слова о неэффективности такого подхода, при котором для борьбы с Карфагеном создается второй Карфаген, не убедили главу правительства и соответствующий указ был подписан[125]. В результате радиотелевизионные передающие центры лишились не только возможности получить долги с государственных телерадиокомпаний, но и собственных доходов от оказания услуг негосударственным вещателям. РТПЦ превратились в насос по перекачке средств негосударственных вещателей в бюджет ВГТРК, их главного конкурента на рынке электронных СМИ. Естественно, рано или поздно они должны были оказаться в бедственном экономическом положении, когда их можно будет подготовить к приватизации с минимальными затратами.

Российский парламент давно уже проявляет интерес к вопросам концентрации СМИ. В апреле 1998 года в Государственной Думе прошли парламентские слушания «О недопустимости монополизации средств массовой информации». Их участники справедливо отметили, что антимонопольное законодательство общего характера не может учесть всю сложность рынка средств массовой информации, а Закон «О средствах массовой информации» не препятствует монополизации и не регулирует их цивилизованную конкуренцию. В своих рекомендациях, однако, участники парламентских слушаний пошли по проторенному пути: внести поправки в Закон «О СМИ», установить «общественный» контроль над СМИ, дифференцировать предусмотренную законодательством систему льгот и т.п.

[125] См.: Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании работы государственных электронных средств массовой информации» от 8 мая 1998 года № 511.

Действительно, *монополизация средств массовой информации реально угрожает свободе и независимости прессы.* Но, чтобы побороть зло, мало его назвать и объявить злом: нужно найти действенные средства его нейтрализации или, для начала, минимизации ущерба. Те антимонопольные нормы, что содержались в инициативном авторском проекте Закона «О СМИ», были отвергнуты депутатами при его принятии на том основании, что нормы антимонопольного законодательства нельзя включать в разрозненные нормативные акты.

Однако российские парламентарии конца 90-х годов, как выяснилось из их предложений по реформированию Закона «О СМИ», не разделяют взгляды своих предшественников. Они убеждены, что проблему можно снять с помощью включения в Закон «О СМИ» всего трех запретов.

Запрет первый: нельзя владеть лицензией на вещание и одновременно быть издателем ежедневной массовой газеты, распространяемой на той же территории. Такая мера напоминает строительство ворот в отсутствие забора: ведь ничто не мешает владельцу телекомпании создать дочернюю фирму, которая будет издателем газеты.

Запрет второй: в одних руках не может быть две и более лицензии на теле- или радиовещание на одной территории. Вроде бы мера хорошая, но и она легко обходится по вышеуказанной «дочерней модели».

Запрет третий: монополисты на рынке товаров и услуг, финансовые, финансово-промышленные группы, банки и объединения банков не могут быть владельцами лицензий на теле- или радиовещание, издателями массовых периодических печатных изданий, а также владеть пакетами акций СМИ, позволяющими «контролировать принятие управляющих решений». Помимо того, что в этой формуле немало терминов крайне туманного содержания и не устранена опасность «дочерней модели», главный ее недостаток в том, что она бьет мимо цели: хотели насолить «жирным котам», а попали в редакционные коллективы, которые в результате останутся без источников финансирования.

Чтобы воспрепятствовать крупному капиталу владеть средствами информации, предлагается также установить 10-процентный потолок для иностранного капитала, что на деле означает запрет иностранных инвестиций. Но, во-первых, предлагаемые методы не эффективны, а во-вторых, разлучение прессы с источниками финансирования будет означать ее неминуемую

скорую кончину. Экономически выдавливая независимые СМИ и одновременно подкармливая оставшихся из государственного бюджета, соразмеряя размер финансовой поддержки с уровнем лояльности, можно будет обеспечить полное исчезновение конкурирующих мнений и источников информации. Правда, возможны и другие сценарии: перехват независимых отечественных СМИ криминальным капиталом, экспансия зарубежных средств информации и т.д.

Есть ли другие средства борьбы с монополизмом в сфере массовой информации? Думаю, куда больший эффект могло бы дать принятие федерального закона об экономических отношениях в сфере массовой информации, который предусмотрел бы разумное ограничение концентрации СМИ, прозрачность имущественных отношений, защиту редакционной независимости и т.д.

При этом следует понимать, что *процессы концентрации СМИ являются в условиях рыночной экономики не только объективными, но и объективно полезными.*

Концентрация в сфере массовой информации может принимать самые различные организационно-экономические формы: издательско-производственные объединения (например, ИПО писателей), издательские дома («Коммерсантъ», «Провинция» и др.), концерны (например, ОАО «Концерн "Известия"»), медиа-холдинги («Медиа-Мост», «Газпром-Медиа», «Вольная Кубань» и др.). Такие организационно-экономические схемы во многих случаях дают возможность добиться самоокупаемости СМИ за счет перераспределения доходов внутри корпорации, а значит, минимизации зависимости редакций от финансовых вливаний различных сторонних групп, заинтересованных в соответствующей коррекции редакционной политики.

В то же время нельзя сбрасывать со счетов тот непреложный факт, что инвестиционная активность в сфере СМИ крупных финансовых структур и сырьевых монополистов имеет целью прежде всего не извлечение дохода, а получение мощных рычагов воздействия на общественное мнение и, главное, влияния на процессы принятия политических решений. Так, ценность «Независимой газеты» определяется не ее тиражом, который сравнительно невелик, а тем авторитетом, которым она пользуется в коридорах власти, а также среди аналитиков, менеджеров высшего звена, региональных элит и т.д.

Естественно, если не поставить процессы концентрации СМИ в разумные рамки, то за сравнительно короткий срок

может произойти тотальная монополизация рынка СМИ. Фактическое поглощение холдингом «Газпром-Медиа» холдинга «Медиа-Мост» в 2001 году является крупным шагом в этом опасном направлении. Если учесть, что контрольный пакет акций Газпрома принадлежит государству, которое, в свою очередь, имеет громадный медиа-холдинг ВГТРК и через своих представителей в совете директоров управляет телекомпанией ОРТ, то легко увидеть монополизацию федерального телевизионного эфира. Конечно, существуют еще многочисленные каналы кабельного и спутникового телевидения, но по охвату аудитории они несопоставимы с каналами наземного эфирного вещания.

Оценивая опасности монополизации сферы СМИ, С.М. Гуревич пишет: «Конкуренция на российском рынке становится все более острой, экспансия мощнейших информационных концернов усиливается, возрастают ее масштабы. Все это приводит к возникновению такой ситуации, в которой оказывается возможной монополизация информационного обслуживания общества и государства несколькими мощными информационно-издательскими объединениями. Последние руководствуются при этом не общественными, а своекорыстными интересами финансово-промышленных групп, от которых они зависят. Избежать последствия развития такой ситуации, среди которых потеря независимости средствами массовой информации и ограничение свободы журналистской деятельности, можно, лишь создав правовую базу для борьбы с монополией на информационном рынке России»[126].

Ныне действующее законодательство не в состоянии обеспечить решение названных задач. Так, существующее антимонопольное законодательство содержит нормы, которые неприменимы в сфере СМИ, а именно: доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет 65 (!) процентов и более, за исключением тех случаев, когда хозяйствующий субъект докажет, что, несмотря на превышение указанной величины, его положение на рынке не является доминирующим. При некоторых условиях положение хозяйствующего субъекта может быть признано доминирующим и при меньшей доле рынка, но никак не менее 35 процентов (ст. 4 Закона РФ «О конкуренции и

[126] **Гуревич С.М.** Экономика средств массовой информации. — М.: Изд-во им. Сабашниковых, 1999. — С. 46–47.

ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г. № 948-1).

Спрашивается, можно ли говорить о плюрализме, если 65 или даже 35 процентов газет будут принадлежать одному лицу? И как подсчитывать эти «35 процентов»? От общего числа зарегистрированных СМИ? Но ведь здесь есть и малотиражные газеты, и массовые издания, и информационные агентства, и популярные телерадиокомпании. Если же к ним присовокупить СМИ, «осуществляющие деятельность» на территории субъекта Российской Федерации, то картина окажется еще более запутанной. Очевидно, что подобные правовые нормы могут быть использованы только для того, чтобы имитировать борьбу с монополиями в сфере массовой информации.

Реальный и практичный механизм может быть построен только с учетом существующего мирового опыта. Особого внимания в этой связи заслуживает Рекомендация № R (99) 1 Комитета министров Совета Европы «О мерах по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации», принятая 19 января 1999 года. Здесь отмечается необходимость и целесообразность комплекса законодательных и организационных мер.

Во-первых, речь идет об установлении в законодательстве или процедурах регистрации (разрешения, лицензирования и т.п.) коммерческих предприятий массовой информации специальных порогов, способных ограничить влияние, которое может иметь отдельная коммерческая компания или группа в одном или нескольких секторах СМИ. Такие пороги могут иметь форму, например, максимальной доли аудитории или исходить из размера дохода/оборота коммерческих компаний в данной сфере. При этом должны приниматься во внимание размер рынка СМИ и объем доступных на нем ресурсов (общая численность аудитории, суммарный объем тиражей, объем рекламного рынка и т.д.). Компаниям, достигшим законодательно установленного порога, например, на рынке электронных СМИ, не должны выдаваться дополнительные лицензии на вещание на этом рынке.

Во-вторых, должны быть изучены возможности введения ограничений на акционерный капитал в коммерческих предприятиях СМИ.

В-третьих, национальные органы, отвечающие за выдачу лицензий частным вещателям, должны обращать особое внимание на стимулирование плюрализма СМИ. При этом их следует

наделить полномочиями, которые позволили бы им эффективно противодействовать слияниям и другим операциям по концентрации собственности в сфере СМИ.

В-четвертых, должны приниматься специальные меры в тех случаях, когда вертикальная интеграция, т.е. контроль одной компании или группы за ключевыми элементами производства, вещания, распространения и сопутствующей деятельности, может оказаться вредной для плюрализма.

Как показывает мировой опыт правового регулирования в сфере массовой информации, принципиальное значение для предотвращения монополизации имеют такие понятия, как «лицо, контролирующее СМИ» и «рынок СМИ»[127].

В Западной Европе сложились два подхода к определению понятия контроля над СМИ. В соответствии с первой концепцией, традиционной для предпринимательского права, юридическое или физическое лицо признается осуществляющим контроль, если его доля в уставном капитале и/или право голоса позволяют ему оказывать решающее воздействие на состав или решения органов управления данной коммерческой организации. Согласно второй концепции лицо признается осуществляющим контроль над СМИ также и в тех случаях, когда оно способно по своему желанию управлять делами этой организации любыми способами, будь то прямо или косвенно. Здесь в расчет принимаются, во-первых, объем акций и прав голоса соответствующего лица, а также его возможности по назначению членов совета директоров соответствующего предприятия; во-вторых, его финансовые связи с предприятием (в частности, финансирование капиталовложений и задолженность); в-третьих, его связи с редакционным персоналом и руководством предприятия (в том числе через аффилированных лиц и членов семей); в-четвертых, его договорные связи с предприятием (в частности, по вопросам предоставления программ, сетей распространения сигнала и систем кодирования доступа).

Вторая, более широкая концепция позволяет улавливать достаточно тонкие и деликатные методы влияния на деятельность СМИ. Например, она показывает, что общенациональная радиостанция, заключившая сетевой договор на предоставление большей части своих программ и значительной части

[127] **Regulating the Changing Media. A Comparative Study.** Edited by David Goldberg, Tony Prosser and Stefaan Verhulst. — Oxford. Clarendon Press, 1998.

рекламы небольшой местной радиостанции, может фактически контролировать эту местную станцию, так как принимает за нее ключевые решения, касающиеся содержания вещания и рекламной политики.

Такой подход применяется, например, в Германии, где под контролирующей компанией подразумевается любая компания, которая прямо или косвенно владеет не менее чем 25 процентами акций или прав голоса в организации-вещателе. Сюда также включается любая компания, обладающая сопоставимым контролирующим влиянием на вещателя за счет того, что регулярно заполняет своими программами значительную часть эфирного времени такого вещателя либо в силу контракта, устава или на иных основаниях, занимая положение, позволяющее им принимать основополагающие решения в отношении программной политики, закупки и производства программ. При этом принимаются во внимание и существующие семейные отношения.

В Италии лицо признается контролирующим деятельность вещателя, если доходы от предоставляемой им рекламы превышают 50 процентов от общего объема продаж данного вещателя либо если поставляемая им аудиовизуальная продукция превышает 35 процентов ежедневного вещания или вещания в течение «прайм-тайм».

Все эти формы контроля над деятельностью СМИ могут быть успешно интегрированы в общее понятие, если принять за основу понятия «группа лиц» и «аффилированные лица», сформулированные в Законе Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (ст. 4). В результате образуется понятие, достаточно широкое для того, чтобы включить случаи, когда СМИ оказывается под влиянием того или иного юридического, физического или должностного лица не только в силу отношений собственности, но также в силу сетевых соглашений, иных договоров или даже в силу родственных либо политических связей. Использование столь широкого понятия должно позволить сделать гласными механизмы влияния и давления на СМИ.

Для введения существующей в России практики контроля над СМИ в разумные, цивилизованные рамки необходимо законодательно установить, что:

во-первых, учредителями (соучредителями) государственных (муниципальных) СМИ могут быть только органы государст-

венной власти (местного самоуправления) в соответствии с их компетенцией;

во-вторых, органы государственной власти (местного самоуправления) не вправе как непосредственно, так и через аффилированных лиц выступать учредителями (соучредителями) СМИ, не относящихся к государственным и муниципальным, участвовать в их финансировании либо иным образом их контролировать;

в-третьих, государственный (муниципальный) служащий не может учреждать, иметь в собственности, владении, пользовании, распоряжении, ведении, управлении средство массовой информации;

в-четвертых, организации теле- и (или) радиовещания не вправе предоставлять более 30 процентов эфирного времени, предназначенного под размещение рекламы, одному рекламному агентству федерального уровня, его дочерним или зависимым обществам;

в-пятых, ни одно юридическое или физическое лицо, а равно орган государственной власти (местного самоуправления), учредившие и (или) имеющие (в том числе через аффилированных лиц) в собственности, владении, пользовании, распоряжении, ведении, управлении печатные СМИ, выходящие тиражом более 25 процентов совокупного разового тиража всех периодических печатных изданий, распространяемых в пределах соответствующего рынка средств массовой информации, не вправе претендовать, в том числе через аффилированных лиц, на получение лицензии на теле- или радиовещание, осуществляемое на той же территории;

в-шестых, организации, признанные в установленном антимонопольным законодательством порядке монополистами, а равно занимающие доминирующее положение в области материально-технического обеспечения производства и распространения продукции СМИ, обязаны предоставлять свои услуги всем организациям, осуществляющим выпуск СМИ, на справедливых, разумных и недискриминационных условиях.

Что же касается понятия «рынок СМИ», то и здесь можно опереться на опыт ЕС. По мнению Европейской комиссии, в определении соответствующего рынка имеют место два измерения: товарное и географическое. Товарный рынок объединяет все те товары и/или услуги, которые потребитель рассматривает как равноценные или взаимозаменяемые на основании их характеристик, цены и предполагаемого использования. Границы

географического рынка устанавливаются, исходя из однородности условий конкуренции на данной территории, отличающихся от условий на других географических рынках. Сочетание обоих измерений позволяет рассчитывать удельный вес каждого конкурента в обороте рынка, определять его влияние на рынке.

Определение *соответствующего рынка* играет очень важную роль при определении положения участников этого рынка. Например, положение на рынке телекомпании НТВ выглядит совершенно по-разному, если соответствующий рынок определяется как «общероссийское наземное телевизионное вещание» или как «платное телевидение в России».

Европейская комиссия выделяет в сфере телевидения следующие товарные рынки: а) субрынки вещания (эфирное вещание программ и рекламы; платное телевидение; интерактивное телевидение); б) субрынки программного содержания (права на трансляцию спортивных мероприятий; права на показ фильмов; независимое производство программ); в) субрынки распространения сигнала (кабельное, спутниковое и наземное распространение телевизионного сигнала; технические и административные услуги по обеспечению платного телевидения). Аналогичные субрынки выделяются и в сфере радиовещания. Что же касается печатных СМИ, то здесь рассматриваются два субрынка: продажа периодических изданий и реклама.

Когда соответствующий рынок определен, сравнительно просто можно оценить положение конкурентов в рамках этого рынка. Вместе с тем важно знать положение и на смежных рынках. Например, рынки печатной прессы и рынок телевидения различны, так как эти виды СМИ нельзя считать взаимозаменяемыми. Следовательно, одновременное присутствие какого-либо предприятия на обоих рынках не представляет собой угрозы для свободной конкуренции, поскольку это разные товарные рынки. Однако подобное явление, известное под названием перекрестного владения, может быть формой монополизации, если посягает на плюрализм массовой информации.

Для отечественного законодательства целесообразно использовать следующее определение рынка средств массовой информации: сфера обращения продукции средств массовой информации как взаимозаменяемых товаров на территории Российской Федерации в целом (федеральный рынок средств массовой информации), либо на территории одного или

нескольких субъектов Российской Федерации (региональный рынок средств массовой информации), либо на территории одного или нескольких сопредельных муниципальных образований (муниципальный рынок средств массовой информации), где обращается продукция средств массовой информации, не распространяемая вне пределов соответствующей территории.

Но, даже определив границы рынка, невозможно без специальных исследований установить долю каждого конкурента. Вот почему столь важна деятельность специализированных исследовательских организаций, регулярно проводящих медиа-измерения, т.е. измерение объема и изучение реакции аудитории средств массовой информации с помощью специальных методов. Такие организации обычно создаются непосредственно медиа-корпорациями, рекламными агентствами и иными юридическими лицами, заинтересованными в получении объективных данных о реальном объеме и поведении аудитории СМИ. Разумеется, вся деятельность таких исследовательских структур должна быть открыта, а применяемые ими методы — допускающими проверку результатов.

Деятельность подобных организаций важна не только для рекламодателей, использующих рейтинги СМИ для определения своей стратегии и ценовой политики. Она ценна также для контроля за процессами концентрации СМИ. Вот почему целесообразно, чтобы государство на конкурсной основе распределяло заказы на выполнение медиа-измерений для государственных нужд, в том числе для определения фактических объемов охвата аудитории.

Используя предлагаемые правовые механизмы, можно уже пытаться установить некую общую антимонопольную норму: ни одно физическое или юридическое лицо не вправе контролировать более 30 процентов средств массовой информации, выпускаемых на федеральном, региональном или муниципальном рынке средств массовой информации.

Разумеется, такая норма слишком абстрактна для того, чтобы применяться на практике. Она важна именно как норма-принцип. Что же касается механизма правового регулирования процессов концентрации и демонополизации, то он должен содержаться в специальном законе об экономических отношениях в сфере СМИ. Причем такой закон должен стать частью не антимонопольного законодательства, а именно законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации. Это позволит в максимальной степени согласовать его

положения с нормами Закона «О СМИ», а значит, использовать антимонопольные механизмы в целях обеспечения информационного плюрализма, базирующегося на конституционных положениях о политическом и идеологическом разнообразии.

Транспарентность СМИ

Разумеется, к вопросам ограничения концентрации можно приступать лишь после того, как будет обеспечена прозрачность отношений собственности. Однако, как отмечает проводившая исследование данной проблемы А. Качкаева, «объективные данные здесь практически недоступны для изучения». Как правило, годовые отчеты компаний не публикуются, 90 процентов негосударственных СМИ считают свои отчеты коммерческой тайной, с редакционным уставом (уставом компании) большинство журналистов не знакомы[128].

В решении этой проблемы можно опереться на положения Рекомендации Кабинета министров Совета Европы № R (94) 13 «О мерах обеспечения прозрачности средств массовой информации», принятой 22 ноября 1994 года. Основной пафос документа в том, чтобы обеспечить общественности и уполномоченным государственным структурам возможность доступа на справедливой и непредвзятой основе к некоторым основным сведениям о СМИ. Цель транспарентности в том, чтобы знать, кто реально ими владеет, дабы иметь возможность формировать мнение по отношению к распространяемой информации. Эти сведения должны, по крайней мере, указывать на личность тех, кто управляет СМИ. Там же, где СМИ управляется юридическим лицом, общественности должна быть представлена информация о личности учредителей этого юридического лица.

В действующем Законе «О СМИ» есть норма, которую можно интерпретировать как первый шаг к обеспечению транспарентности. Я говорю о требовании указывать при регистрации СМИ, в отношении каких других средств массовой информации заявитель является учредителем, собственником, главным редактором (редакцией), издателем или распространителем

[128] См.: **Российские средства массовой информации, власть и капитал: к вопросу о концентрации и прозрачности СМИ в России**. — М.: Центр «Право и СМИ», 1999.

(ст. 10). Разумеется, за первым шагом должны следовать другие. Однако многое здесь будет зависеть от законодательства о коммерческой тайне.

Тот закон «О коммерческой тайне», что был принят Государственной Думой 22 января и отклонен Президентом РФ 25 февраля 1999 года под предлогом исчерпывающей урегулированности данной сферы нормами ГК РФ (ст. 139, 727, 771, 772), мог бы стать серьезным подспорьем в обеспечении транспарентности СМИ. Важно, что он запрещает относить к коммерческой тайне информацию, содержащуюся: в учредительных документах; в документах, дающих право заниматься предпринимательской деятельностью; в годовых отчетах, бухгалтерских балансах и других формах годовой бухгалтерской отчетности. Сходные нормы содержатся в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» (п. 2 ст. 32), где запрещается относить к коммерческой тайне сведения о размерах и структуре доходов некоммерческой организации, о размерах и составе ее имущества, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности организации (подробнее об институте коммерческой тайны будет сказано ниже).

Представляется целесообразным возможно скорее установить в Законе «О СМИ» правила обеспечения транспарентности. Прежде всего, необходимо предусмотреть, что учредитель СМИ обязан в заявлении о регистрации указать также сведения: а) об организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации; б) о том, в отношении каких других средств массовой информации учредитель и организация, осуществляющая выпуск средства массовой информации, являются учредителями, собственниками, доверительными управляющими, главными редакторами (редакцией), издателями, вещателями или распространителями; в) о юридических и физических лицах, учредивших организацию, учредившую средство массовой информации, и организацию, осуществляющую выпуск средства массовой информации (с указанием всех аффилированных лиц и размеров доли каждого акционера в уставном капитале — для акционерных обществ).

Кроме того, желательно установить, что организации, осуществляющие выпуск СМИ, обязаны ежегодно представлять в регистрирующий орган и публиковать для всеобщего сведения информацию о своей деятельности в предшествующем году. Наиболее существенными являются сведения о произошедших

за год изменениях в составе органов управления, распределении пакетов акций и прав голоса.

Применительно к государственным и муниципальным средствам массовой информации требования транспарентности должны быть особенно строгими, поскольку речь идет о расходовании бюджетных средств. На уровне законодательства субъектов Российской Федерации целесообразно установить, что организации, осуществляющие выпуск государственных СМИ, обязаны ежегодно публиковать отчеты о своей финансовой деятельности, включая сведения о доходах от рекламы, об основных деловых партнерах и наличии обязательств перед ними.

Пока в законодательстве такие правила отсутствуют, на местах порой формируется практика довольно странных циркулярных запросов. Так, по сведениям Информационно-аналитического центра «Новый стандарт», Ростовское территориальное управление Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Российской Федерации в мае 2001 года разослало по всем местным радиостанциям письмо с требованием предоставить, в частности, следующую информацию: а) перечень основных организаций-рекламодателей; б) оценка степени конкуренции на рынке распространения рекламы; в) перечень основных конкурентов; г) основные факторы, препятствующие развитию рекламы по радио; д) сведения об инвестиционной деятельности данного СМИ и т.д. Разумеется, подобные запросы не имеют ничего общего с обеспечением транспарентности средств массовой информации и представляют собой очевидное превышение полномочий, предоставленных законом антимонопольным органам.

Большое значение могло бы иметь укоренение практики публикации владельцами СМИ своих программных заявлений. Разумеется, это должно в первую очередь коснуться случаев, когда создается новое средство массовой информации либо существующее СМИ переходит к другому владельцу. Такое программное заявление, а для аудиовизуальных СМИ — концепция вещания могли бы стать неотъемлемой частью устава организации, осуществляющей выпуск СМИ. Оптимальным механизмом выработки программного заявления были бы консультации владельца с главным редактором как представителем коллектива журналистов — штатных сотрудников редакции. Согласованное таким образом программное заявление единомоментно и единоместно должно подписываться владельцем и главным

редактором, после чего публиковаться в данном СМИ в ближайшем подготавливаемом выпуске.

Смысл программного заявления в том, чтобы владелец публично определил: а) индивидуальные особенности данного средства массовой информации, его примерную тематику или специализацию; б) пределы свободы главного редактора и других органов управления редакцией; в) меру своей ответственности за содержание продукции СМИ. Разумеется, владелец вправе в любой момент внести изменения и дополнения в текст программного заявления, выполнив все описанные выше процедуры. Но с момента подписания программного заявления всю ответственность за выполнение требований, предъявляемых законом к средству массовой информации, несет главный редактор, если из содержания программного заявления не следует иное. Все это, однако, нисколько не должно ограничить права владельца в отношении организации, осуществляющей выпуск СМИ.

В редакциях государственных и муниципальных средств массовой информации целесообразно использовать следующий механизм выработки программного заявления: текст готовится коллективом журналистов — штатных сотрудников совместно с представителями заинтересованных общественных объединений на основе учета мнения населения и утверждается органом государственной власти (местного самоуправления), учредившим данное СМИ.

Обеспечение редакционной самостоятельности

Институт программного заявления, о котором говорилось выше, призван не только расширить транспарентность СМИ, но и гарантировать определенный уровень независимости редакционной политики. Подчеркнем, что для укоренения такой практики нет необходимости в создании специальной правовой нормы. Поскольку программное заявление по сути является договором между владельцем СМИ и журналистами, заключаемым в том числе в пользу третьего лица — аудитории, постольку он вполне укладывается в принцип свободы договора. Ссылка на программное заявление в трудовых контрактах с главным редактором и нанимаемыми им журналистами (главный редактор должен быть связующим звеном между владельцем СМИ и творческим коллективом) превращает его в юридически обязательный документ.

В действующем Законе «О СМИ» *институт программного заявления*, к сожалению, не предусмотрен, хотя здесь закреплен принцип профессиональной самостоятельности редакций и журналистов. Этот принцип на практике подвергается постоянной эрозии из-за того, что сложившиеся в этой сфере теневые экономические отношения не способствуют установлению цивилизованных отношений между редакциями и владельцами. Широко распространенная практика «двойной зарплаты» — через кассу в рублях и через конверты с долларами — не позволяет поставить эти отношения на правовую почву. Причем обе стороны вполне довольны такой практикой: сотрудники получают сравнительно приличную оплату за своей труд, а владельцы экономят на невыплаченных налогах. Может быть, именно этим объясняется та очевидная недосказанность, которая стала в последние годы характерной чертой внутримедийных конфликтов. Поэтому достижение прозрачности СМИ является, помимо прочего, необходимым условием редакционной самостоятельности.

Как показывает анализ практики, существующие в Законе «О СМИ» возможности защитить редакционную самостоятельность, как правило, используются лишь в малой степени или не используются вообще. Как отмечалось выше, во многих редакциях до сих пор отсутствуют редакционные уставы. Строго говоря, от отсутствия этого важнейшего юридического документа должны в первую очередь страдать интересы учредителя СМИ, так как он не вправе ни назначить главного редактора, ни уволить его, ни приостановить, ни прекратить выпуск СМИ.

Более того, часть 3 статьи 18 Закона «О СМИ» устанавливает: «Учредитель не вправе вмешиваться в деятельность средства массовой информации за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором)». Следовательно, в отсутствие устава учредитель не вправе вмешиваться в их деятельность. Однако практически этот запрет никого не останавливает, и в случае возникновения судебного или публичного спора учредитель старается доказать, что в деятельность СМИ он не вмешивался, а лишь решал отнесенные к его компетенции предпринимательским правом вопросы деятельности редакции как коммерческой (некоммерческой) организации.

Возможен, например, такой сценарий, когда владелец контрольного пакета акций и генеральный директор издательства

пытаются доказать, например, что уволили не главного редактора газеты, а просто сотрудника издательства, должность которого лишь называлась «главный редактор газеты». На самом же деле по такой логике учредителя речь вообще не может идти об увольнении главного редактора, поскольку ввиду отсутствия устава редакции главный редактор просто не мог быть назначен. Все это доказывает, что редакционный устав лучше иметь, чем не иметь.

Как уже было сказано выше, в деятельности СМИ главную роль играет свобода слова. Поскольку владельцы средств массовой информации используют услуги других лиц, журналистов и редакторов, для реализации своей свободы слова, они должны соразмерять свое основное право с аналогичным основным правом журналистов. Точно так же, как служащий обязан уважать индивидуальные особенности работодателя, так и работодатель обязан уважать личную целостность служащего.

Как отмечалось в предшествующих главах, уставы редакций должны быть сформулированы таким образом, чтобы обеспечить взаимное уважение прав. Именно поэтому институт редакционного устава исходит из необходимости нахождения баланса интересов между журналистским коллективом и учредителем СМИ. По сути редакционный устав является договором между этими субъектами. Как справедливо заметила Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ, в пользу договорного характера редакционного устава свидетельствуют три момента. Во-первых, часть 3 статьи 20 Закона «О СМИ» допускает замену Устава договором, если редакция только создана или состоит из менее чем десяти человек. Во-вторых, устав по необходимости должен в равной степени соответствовать интересам и редакции, и учредителя, поскольку принимается на общем собрании коллектива журналистов — штатных сотрудников редакции (простым большинством голосов при наличии не менее двух третей его состава) и утверждается учредителем. В-третьих, именно в уставе должны быть определены взаимные права и обязанности учредителя и редакции[129].

[129] См.: Экспертное заключение Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ от 31 марта 2000 г. № 23 «О некоторых вопросах перерегистрации средств массовой информации в связи со сменой учредителя и необходимости внесения соответствующих изменений в устав СМИ» // Законодательство и практика средств массовой информации. — 2000. — № 4.

Однако устав не является собственно договором, поскольку журналистский коллектив может не быть юридическим лицом, хотя не следует забывать, что журналистский коллектив может самоорганизоваться, например, в автономную некоммерческую организацию, ЗАО или производственный кооператив, с которым учредитель СМИ может вступить уже в чисто договорные отношения. Естественно, нет никаких правовых оснований для того, чтобы представлять устав созданного самими журналистами ЗАО на утверждение учредителя СМИ, однако договор между ними должен соответствовать требованиям Закона «О СМИ», предъявляемым к редакционным уставам.

Кроме того, журналистский коллектив как сторона в отношениях с учредителем по поводу устава редакции может выступать в качестве группы граждан либо общественного объединения без образования юридического лица.

В странах развитой и устоявшейся демократии выработаны сравнительно надежные *механизмы обеспечения редакционной самостоятельности и предотвращения диктата со стороны владельца.* В качестве примера рассмотрим типичные уставы редакций в печатной прессе Нидерландов.

Такие документы являются частноправовыми договорами между владельцем СМИ, редакционным советом и журналистами. В них указываются индивидуальные особенности данного СМИ. Главный редактор при этом определяется как должностное лицо, ответственное за редакционное содержание материалов и руководство журналистами. Таким образом, разделяются редакторская ответственность и коммерческое управление компанией.

По установившейся традиции устав редакции содержит также описание порядка назначения и смещения главного редактора, равно как и его отчетности за свою деятельность. Редакционный совет создается с тем, чтобы предоставить журналистам возможность влиять на редакционную политику главного редактора и политику руководства компании в тех случаях, когда речь идет о решениях, способных оказать воздействие на редакционную политику, как-то: назначение и смещение главного редактора и любые возможные изменения в редакционной политике.

Уставы редакций являются средством укрепления роли главного редактора и разделения коммерческой и журналистской ответственности. Главный редактор, таким образом, является сотрудником, которому (в силу устава редакции) на контрактной

основе гарантируется большая степень свободы при практическом осуществлении журналистской деятельности. Вместе с тем главный редактор не свободен полностью. Ему приходится действовать в рамках специфических особенностей своего СМИ, и он может быть привлечен к ответственности за нанесение ущерба интересам компании. Порядок возложения ответственности также определяется в уставе редакции. Однако в своей текущей журналистской работе главный редактор самостоятелен.

Свобода журналистов, нанятых газетой или журналом, вторична по отношению к свободе главного редактора. Журналист свободен лишь в той степени, в которой это допускается главным редактором. Это отнюдь не означает, что главный редактор может ограничивать свободу журналиста по своему желанию. Если возникает конфликт, судья обязан принять во внимание тот факт, что данное средство массовой информации выполняет свои функции в рамках свободы массовой информации и что цель договора между СМИ и журналистом заключается в предоставлении журналисту возможности публиковать свои работы.

Стремясь облегчить задачу журналистских коллективов и учредителей СМИ Госкомитет России по печати, СПИС и Союз журналистов России разработали модельные уставы для редакций государственных и муниципальных средств массовой информации. Эти уставы предусматривают, в частности, что основной целью деятельности редакции является производство и выпуск газеты в соответствии с примерной тематикой, заявленной учредителем (соучредителями) газеты при ее регистрации как средства массовой информации. Тем самым учредителю дается возможность определить именно стратегическую линию СМИ.

В то же время в модельных уставах закрепляется право редакции по своему усмотрению публиковать материалы по любым вопросам, относящимся к заявленной при регистрации примерной тематике газеты. В своих публикациях по текущим экономическим, политическим, социальным и религиозным вопросам редакция должна соблюдать надлежащую беспристрастность и уважение к правде, в равной мере представлять противоположные точки зрения, избегая тенденциозности. Мнения и сообщения о фактах должны быть четко разграничены. Учредитель же обязан обеспечивать профессиональную и творческую самостоятельность редакции, защищать

профессиональные интересы журналистов редакции как лиц, выполняющих общественный долг.

В модельных уставах предлагаются оптимальные механизмы приостановления и прекращения деятельности СМИ. Так, учредителю дается право приостановить с согласия коллектива журналистов выпуск газеты на срок до трех месяцев в случае длительного отсутствия средств на ее производство и выпуск при условии сохранения за работниками редакции существенных условий оплаты труда и наличия на данной территории других региональных (местных) периодических печатных изданий (за исключением рекламных и эротических). Он может также прекратить деятельность газеты, но тоже только с согласия коллектива журналистов и исключительно в случае, если тираж газеты на протяжении длительного времени снижается до уровня менее одного процента населения, при условии наличия других региональных периодических печатных изданий, устойчиво имеющих более высокий тираж. Разумеется, для принятия решения о прекращении выпуска газеты могут быть и другие основания, но важно, чтобы они не противоречили закону и были прямо указаны в редакционном уставе.

Определенную роль в обеспечении редакционной самостоятельности может сыграть редакционный совет. В модельных уставах он определен как коллегиальный консультативный орган управления. Он формируется совместно учредителем и редакцией на паритетных началах из числа наиболее авторитетных людей, проживающих на территории распространения газеты. В случае спора между учредителем и редакцией по вопросам, затрагивающим общественные интересы, редакционный совет выносит свое суждение, которое является обязательным для рассмотрения сторонами спора[130].

Разумеется, с помощью модельных уставов можно решить лишь малую часть проблем. Необходимо законодательно укрепить гарантии независимости редакционной политики от владельцев и иных лиц, контролирующих деятельность СМИ. При этом целесообразно использовать опыт стран с устойчивыми демократическими традициями и правовыми системами.

В Испании, например, существуют два способа защиты редакционной независимости: основанный на саморегуляции и

[130] **Профессиональная самостоятельность редакции. Как ее обеспечить?** // Сборник материалов расширенного заседания секретариата Союза журналистов России. — М., 1999.

установленный законодательством. Первый способ реализуется через заключение соглашений между корпорациями журналистов и владельцев СМИ, а также через собственные механизмы саморегуляции внутри журналистских профсоюзов, связанные прежде всего с применением правил профессиональной этики (Comisión de la Federación de Asociaciones de Prensa en España и Consejo de Prensa del Colegio de Periodistas de Catalunya).

Второй способ, опирающийся на конституционные нормы, позволяет испанским журналистам прекращать профессиональные отношения и требовать компенсации, если предприятие СМИ, с которым они сотрудничают, радикальным образом меняет свою редакционную политику. Однако у этого конституционного положения ограниченная сфера применения. Вплоть до 1997 года законодательная власть не занималась развитием этого положения, и до сих пор этот закон не оказывает большого влияния на политику средств массовой информации.

Во Франции, напротив, аналогичный механизм защиты независимости журналиста существует давно и действует вполне эффективно. Так, согласно статье 761[7] Трудового кодекса, журналист вправе претендовать на получение компенсации в размере до 15 месячных зарплат в случае, если он расторгает контракт с предприятием по изданию периодики по следующим причинам: а) закрытие газеты или журнала; б) прекращение выпуска издания вне зависимости от его причины; в) значительные изменения в характере или направлении издания, если эти изменения создают для журналиста ситуацию, наносящую ущерб его чести, репутации либо моральным интересам. Причем последняя причина дает право журналисту не соблюдать установленный Кодексом срок предварительного уведомления работодателя о расторжении контракта.

Как показывает зарубежный опыт, становление корпоративной солидарности журналистов и развитие механизмов деонтологической саморегуляции могут сыграть огромную роль в укоренении представлений о принципиальном отличии бизнеса в сфере массовой информации от журналистики как свободной профессии и разновидности публичной службы.

Регулирование рекламы в СМИ

Доходы от рекламы являются одним из главных источников финансирования деятельности средств массовой информации.

В большей степени от рекламных поступлений зависят негосударственные СМИ, и прежде всего те, которые не имеют постоянных дотаций от контролирующих их бизнес-структур, использующих прессу как инструмент политического влияния. По оценкам Russian Public Relations Group, общий объем рекламного рынка России в 1999 году составил порядка 1155 млн. долларов США. Причем телекомпании получили 350 млн. (в том числе региональные — 50), радиостанции — 95 (20), печатная пресса — 330 (120) млн. долларов. Примем во внимание, что в том году произошел резкий обвал рынка рекламы в связи с августовским дефолтом 1998 года. Рынок рекламы по телевидению сократился тогда на 68 процентов, в прессе — на 40 процентов[131]. Но уже в следующем, 2000 году объем российского рекламного рынка, по оценкам Российской ассоциации рекламных агентств, вырос на 45 процентов. Тот факт, что рекламный рынок приобрел устойчивую тенденцию к росту, в принципе должен содействовать укреплению независимости СМИ как от государственных дотаций и льгот, так и от других нерыночных источников финансирования. Большую роль здесь призваны сыграть рекламные агентства, которых насчитывается в России порядка 5 тыс. с 40 тыс. сотрудников[132].

Казалось бы, то значение, которое имеет реклама для обеспечения деятельности СМИ, должно было стимулировать формирование развитых механизмов правового регулирования этой сферы. Однако действующее законодательство о рекламе лишь фрагментарно решает вопросы размещения рекламы в электронной и печатной прессе. Более того, с появлением Федерального закона «О рекламе» из Закона «О СМИ» были исключены те немногочисленные нормы, которые касались распространения рекламы. Они были заменены отсылочной нормой (ст. 36). В самом же Законе «О рекламе» вопросы, связанные с деятельностью СМИ, были решены бессистемно и противоречиво.

Хотя Закон «О рекламе» воспринял и даже текстуально перенял многие положения Закона «О СМИ», однако он рассматривает средства массовой информации исключительно как разновидность рекламораспространителей. При этом он не использует тезаурус Закона «О СМИ», а без должного

[131] См.: **Средства массовой информации России: аудитория и реклама**. — М.: Национальный институт социально-психологических исследований (НИСПИ), 2000.

[132] **Итоги рекламного года** // Телефорум. Январь—февраль 2001. — С. 31.

определения вводит новые термины. Так, в отношении обязательного разделения информации и рекламы в СМИ Закон «О рекламе» (в ч. 4 п. 1 ст. 5) лишь неудачно перелагает норму первоначальной редакции части 2 статьи 36 Закона «О СМИ»: «Редакция не вправе взимать плату за помещение рекламы под видом информационного, редакционного или авторского материала». Недостаток формулы, использованной в Законе «О рекламе», состоит в том, что вместо четко очерченного понятия «редакция СМИ» здесь применен юридически не определенный термин «организация СМИ». Тем самым законодатель вынуждает правоприменителя самостоятельно определять содержание данного понятия.

Нет ясности и в вопросе о ненадлежащей рекламе. Подразделяя ее, в частности, на недобросовестную, недостоверную, неэтичную, скрытую и заведомо ложную, Закон «О рекламе» упоминает о рекламораспространителе лишь применительно к заведомо ложной рекламе. При этом заведомо ложной признается реклама, с помощью которой рекламодатель (рекламопроизводитель, рекламораспространитель) умышленно вводит в заблуждение потребителя рекламы (ст. 9). Правда, применительно к рекламораспространителю можно говорить о заведомо ложной рекламе только в случае его сговора с рекламодателем и (или) рекламопроизводителем. Понимание этой юридической конструкции осложняется тем, что часть 3 статьи 30 устанавливает, что рекламораспространитель несет ответственность за нарушение законодательства о рекламе «в части, касающейся времени, места и средств размещения рекламы». Следовательно, рекламораспространитель может отвечать за заведомо ложную рекламу только в том случае, если он, зная о ложности рекламы, умышленно разместит ее в такое время или на таком месте, чтобы ввести аудиторию в заблуждение.

Однако нельзя забывать, что заведомо ложная реклама влечет уголовную ответственность по статье 182 УК РФ. Уголовный закон определяет заведомо ложную рекламу как использование в рекламе заведомо ложной информации относительно товаров, работ или услуг, а также их изготовителей (исполнителей, продавцов), совершенное из корыстной заинтересованности и причинившее значительный ущерб.

Как отмечает В. Семеусов, диспозиция статьи 182 УК такова, что вопрос о конкретных субъектах уголовной ответственности совершенно неясен. Во-первых, рекламодатель, рекламопроизводитель и рекламораспространитель, как правило,

являются юридическими лицами. Но в российском уголовном праве действует принцип: юридическое лицо не может быть субъектом уголовной ответственности. Видимо, речь идет об уголовной ответственности должностных лиц, допустивших нарушение рекламного законодательства. Во-вторых, лежащая в основе статьи 182 УК РФ норма Закона о рекламе (ч. 3 п. 2 ст. 31) предусматривает уголовную ответственность за заведомо ложную рекламу, совершенную с целью получить прибыль (доход) и причинившую существенный ущерб государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам граждан. Следовательно, интересы юридических лиц, которым ложная реклама может причинить существенный ущерб, в уголовном порядке не охраняются. «С этим вряд ли можно согласиться, — пишет В. Семеусов, — ибо потребителями рекламы признаются как граждане, так и юридические лица. Заведомо ложная реклама предполагает умышленное введение в заблуждение любых потребителей»[133].

Помимо случая с заведомо ложной рекламой рекламораспространитель может отвечать за нарушение правил, касающихся времени, места и средств размещения рекламы. Так, запрет прерывать рекламой детские и религиозные передачи касается места размещения рекламы, а аналогичный запрет в отношении образовательных передач (более чем один раз в течение 15 минут на период, не превышающий 45 секунд) — места и времени размещения рекламы. Что касается средств и времени размещения рекламы, то нарушение может заключаться, например, в размещении рекламы алкоголя и табака по радио и телевидению с 7 до 22 часов местного времени. Кроме того, пункт 3 статьи 21 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» содержит запрет рекламы алкогольных напитков и табачных изделий во время трансляции по каналам теле- и радиовещания физкультурно-оздоровительных и спортивных программ.

Хотя в Законе «О рекламе» аналогичная норма отсутствует, а Закон о физкультуре и спорте очевидно не относится к законодательству о рекламе, однако соблюдение данной нормы может гарантироваться общими правилами возложения ответственности за нарушение законодательства о рекламе. Такой вывод вытекает из определения ненадлежащей рекламы как

[133] **Семеусов В.** Ответственность за нарушение рекламного законодательства // Российская юстиция. — 2000. — № 4.

нарушающей требования к рекламе, установленные законодательством Российской Федерации (ст. 2 Закона «О рекламе»). Следовательно, поскольку данный запрет установлен законодательством РФ, постольку его нарушение влечет признание рекламы ненадлежащей со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями.

Судебная практика знает примеры, когда ответственность за содержание рекламы возлагается на редакцию СМИ как на рекламораспространителя. Сошлюсь на следующее дело. Речь шла об опубликовании в газете рекламной по своему содержанию статьи журналиста без пометки «на правах рекламы». Антимонопольный орган направил газете предписание прекратить нарушение Закона «О рекламе». Редакция обратилась в арбитражный суд с требованием о признании предписания недействительным. При этом она не оспаривала факт ненадлежащей по содержанию рекламы, но ссылалась на то, что меры административного воздействия должны быть применены к журналисту как к рекламопроизводителю. Суд, однако, с такой позицией не согласился, указав, что Законом о рекламе на журналиста не возложена обязанность приведения информации в форму рекламы, готовой для распространения. Следовательно, именно редакция в данном случае должна была предварить авторский текст сообщением о рекламном характере информации либо предотвратить ее публикацию. Невыполнение этой обязанности привело к обнародованию ненадлежащей по содержанию рекламы.

Поскольку статья 30 Закона «О рекламе» предусматривает ответственность рекламодателя за нарушение законодательства о рекламе в части ее содержания, если не доказано, что указанное нарушение произошло по вине рекламопроизводителя или рекламораспространителя, а в данном случае налицо вина редакции, постольку суд отверг доводы о том, что за подобное нарушение антимонопольному органу следовало привлечь к ответственности журналиста — автора статьи[134]. Иными словами, административную ответственность за пресловутую «джинсу» несет редакция СМИ, даже если заказная статья явилась личной инициативой журналиста.

[134] См. Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением законодательства о рекламе. Приложение к Информационному письму Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 37.

В данной проблеме есть и еще одна сторона — отграничение рекламы от достаточно традиционных для отечественной журналистики материалов «о передовом опыте». Фактически уже *сложилась практика публикации позитивных материалов почти исключительно на платной основе*. При этом редакции нередко скрывают от аудитории, что то или иное сообщение помещено на правах рекламы. Очевидно, что в таких случаях они нарушают как Закон «О рекламе», так и Закон «О СМИ».

Нарушение Закона «О рекламе» заключается здесь в игнорировании требований части 2 пункта 1 статьи 5 данного закона, согласно которой не допускается использование в нерекламных материалах СМИ «целенаправленного обращения внимания потребителей рекламы на конкретную марку (модель, артикул) товара либо на изготовителя, исполнителя, продавца для формирования и поддержания интереса к ним».

Что же касается Закона «О СМИ», то его нарушение не столь очевидно. Если фактически рекламный, но не афишируемый в таком качестве материал не соответствует действительности, то налицо, прежде всего, злоупотребление правами журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимой информации (ч. 1 ст. 51). Причем если подобный материал готовится не журналистом данной редакции, а посторонним лицом, то субъектом правонарушения должен считаться тот журналист, который ставит его в номер, не снабжая пометкой «на правах рекламы». В любом случае ответственность возлагается и на главного редактора, поскольку именно он отвечает за выполнение требований, предъявляемых законодательством к деятельности СМИ (ч. 5 ст. 19). Кроме того, публикация рекламы под видом информационного, редакционного или авторского материала означает нарушение прав аудитории, то есть потребителей продукции СМИ, а значит, может повлечь применение мер, предусмотренных Законом «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 года.

Разумеется, практика помещения позитивных материалов исключительно на платной основе является абсолютно неприемлемой еще и потому, что искажает социальную роль СМИ, ведет к искусственному увеличению удельного веса негативных материалов. Однако она всячески поддерживается теми рекламными агентствами, которые либо сами используют ее в своей работе, либо преследуют материальными санкциями состоящие с ними в договорных отношениях редакции, смеющие публиковать позитивные материалы.

Действительно, порой бывает трудно однозначно определить, имеет ли тот или иной материал рекламный характер. Не в последнюю очередь виной тому несовершенство Закона «О рекламе». Те индикаторы рекламного материала, которые перечислены в части 2 пункта 1 статьи 5 данного закона, вряд ли можно признать удачными. Например, заметку о том, что завод готовится к выпуску автомобилей новой модели, можно признать рекламой уже на том основании, что внимание аудитории обращается на конкретную модель и на конкретного изготовителя. Правда, данная правовая норма предполагает наличие прямого умысла на формирование и поддержание интереса аудитории к данному товару и его изготовителю. Чтобы доказать его наличие или отсутствие, необходимо иметь возможный перечень таких доказательств (например, минимально необходимая частота повторения названия модели или изготовителя либо повторность обнародования самого рекламного материала и т.д.), однако в Законе он отсутствует. Складывается парадоксальная ситуация: даже если в заметке говорится, что новая модель — очередная ошибка бездарного менеджмента разорившегося предприятия, то и в этом случае есть формальные основания для того, чтобы признать заметку рекламой, исходя из положений упомянутой статьи Закона.

Однако обратим внимание на абзац 2 статьи 2 Закона «О рекламе», который в число обязательных признаков рекламы включает цель «способствовать реализации товаров, идей и начинаний». Отсюда следует, что не может считаться рекламным материал, содержащий элементы критики в адрес товара или его изготовителя либо объективно информирующий о его положительных и отрицательных свойствах, поскольку он не способствует собственно реализации товара. Кроме того, упомянутая в Законе «реализация идей и начинаний» должна рассматриваться исключительно в контексте предпринимательской деятельности, поскольку реклама размещается только «на рынках товаров, работ, услуг» (п. 1 ст. 1 Закона «О рекламе»). Иными словами, в сфере действия данного Закона речь идет не просто о реализации идей и начинаний (написать книгу, поставить спектакль, открыть школу для беженцев и т.п.), а о реализации именно коммерческих, то есть преследующих цель извлечения прибыли, идей и начинаний, могущих быть товаром на рынке. Реклама необходима для реализации таких идей и начинаний как в плане привлечения инвестиций, так и для повышения их цены на рынке.

В этой связи сошлюсь на примечательное решение Европейского суда по правам человека. Фабула такова: ветеринар Бартольд (Barthold), выступая в СМИ, призвал учредить ночную ветеринарную помощь. Его коллеги-ветеринары обратились в суд, обвинив его в недобросовестной конкуренции с помощью скрытой рекламы. Европейский суд признал, что решение судебных органов ФРГ о наказании Бартольда нарушает статью 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, так как ветеринар воспользовался свободой выражения мнений, а рекламный эффект носил вторичный характер[135].

Следует признать, что содержащиеся в российском законодательстве нормы о рекламе в СМИ пока далеки от общеевропейских стандартов, закрепленных, прежде всего, в Европейской конвенции о трансграничном вещании. Наиболее ярко это различие проявляется в вопросе о спонсорстве. Закон «О рекламе» однозначно приравнивает спонсорство к рекламе, признавая спонсорский вклад платой за распространение спонсируемым рекламы о спонсоре и его товарах (ст. 19).

Конвенция, напротив, понимает спонсорство как «участие физического или юридического лица, не занимающегося телевещанием или постановкой аудиовизуальных произведений, в прямом или косвенном финансировании программы с целью содействия известности имени, торговой марки или имиджа этого лица». Спонсорство здесь не только не отождествляется с рекламой, но, более того, для него запрещено «поощрять продажу, покупку или аренду товаров или услуг спонсора или третьего лица, в особенности посредством специальных, содействующих их реализации упоминаний об этих товарах или услугах в таких программах».

Единственно, в чем Закон «О рекламе» и Конвенция сходятся в вопросе о спонсорстве, так это в запрете спонсору вмешиваться в деятельность спонсируемого. Конвенция, правда, формулирует данный запрет более широко и детально: «Ни при каких обстоятельствах спонсор не вправе влиять на содержание и время передачи своей программы таким образом, чтобы это затрагивало ответственность и редакторскую независимость телевещателя в отношении таких программ» (ст. 17).

---

[135] **Case-law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights.** — Directorate General of Human Rights. Strasbourg. 2000. — P. 5, 21.

Причина таких расхождений кроется, помимо прочего, в том, что Закон отражает позиции участников рекламного рынка, а Конвенция — медийного рынка. Вот почему представляется целесообразным, не затрагивая целостность Закона «О рекламе», установить подробные нормы, касающиеся рекламы и спонсорства в СМИ, а также телевизионной торговли, именно в законодательстве о средствах массовой информации.

Следует, в частности, предусмотреть, что социальная реклама и реклама государственных (муниципальных) рекламодателей должна предоставляться государственным (муниципальным) и негосударственным организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, на разумных, справедливых и недискриминационных условиях. Более того, чтобы уравновесить экономические возможности государственных (муниципальных) и негосударственных СМИ, следует ограничить квоты на размещение рекламы в средствах массовой информации, финансируемых из государственного или местного бюджета: в пределах 25 процентов объема одного номера — для периодических печатных изданий, а в радио- и телепрограммах — не более 10 процентов объема вещания в течение суток.

При этом продолжительность объявлений, сделанных самим вещателем по поводу транслируемых или ретранслируемых им передач, а равно распространяемых бесплатно объявлений органов государственной власти, органов местного самоуправления и благотворительных организаций, не должна включаться в объем эфирного времени, используемого для размещения рекламы. Продолжительность передач телевизионной торговли, напротив, должна включаться в объем эфирного времени, используемого для размещения рекламы.

Важно законодательно установить, что телевизионная реклама и передачи телевизионной торговли должны быть легко распознаваемы в качестве таковых и ясно отделены от других частей телепрограммы. В телевизионной рекламе и телевизионной торговле должно быть запрещено использовать визуальные образы или голоса журналистов, регулярно ведущих информационные или информационно-аналитические программы, либо выступающих в этих программах.

Спонсорство в отношении создания телевизионных передач должно допускаться лишь при соблюдении следующих условий:

а) спонсором не может быть коммерческая организация, основным предметом деятельности которой является производство или сбыт алкогольных напитков и табачных изделий;

б) спонсор не вправе вмешиваться в определение содержания спонсируемой передачи и ее места в программе передач;

в) фирменное наименование и (или) товарный знак (знак обслуживания) спонсора должны быть ясно обозначены в начале и (или) в конце передачи;

г) спонсируемая передача не должна носить характер рекламы, как он определен законодательством Российской Федерации о рекламе.

Европейская конвенция о трансграничном вещании совершенно обоснованно настаивает на том, что в отношении создания информационных и информационно-аналитических передач спонсорство должно быть императивно запрещено. Причина здесь в том, что в отношении информации о текущих событиях и комментариев к ним недопустима даже тень подозрения в ее ангажированности.

Особые правила должны касаться вещателей, осуществляющих трансграничное вещание, то есть транслирующих программы, которые принимаются прямо или косвенно, как минимум, в одном иностранном государстве — участнике Европейской конвенции. Такие вещатели, с учетом требований Конвенции, не вправе использовать более 20 процентов эфирного времени, в том числе в течение одного часа, для размещения всех видов рекламы и телевизионной торговли. При этом объем рекламы не должен превышать 15 процентов времени ежедневных передач. Вставки, отведенные для телевизионной торговли, должны иметь продолжительность не менее 15 минут и выходить в эфир не чаще 8 раз в сутки. Что же касается рекламных вставок во время трансляции кино- и телефильмов (за исключением сериалов, легких развлекательных программ и документальных фильмов), то при условии их продолжительности свыше 45 минут они могут прерываться 1 раз после каждого периода в 45 минут. Дальнейшее прерывание допускается Конвенцией, если продолжительность фильма превышает не менее чем на 20 минут 2 или более полных 45-минутных периода.

Экономическая поддержка СМИ

Выстроенная в 90-х годах система государственной поддержки СМИ исходит из того, что те средства массовой информации, которые по объективным причинам не могут

компенсировать свои расходы через размещение рекламы, продажу тиража и т.д., имеют право на определенные льготы. Естественно, налоговые, таможенные, валютные и иные финансовые льготы, предусмотренные Федеральным законом «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации», не распространяются на периодические печатные издания рекламного и эротического характера (ч. 1 ст. 6), поскольку такие издания носят сугубо коммерческий характер и не могут рассматриваться как институты культуры и развития демократии. Разумеется, в поддержке нуждаются в первую очередь правозащитные, культурологические, просветительские, экологические и т.п. издания, оказавшиеся наиболее уязвимыми в условиях перехода к рыночной экономике. Однако законодатель не сумел создать действенную систему дифференциации льгот, ограничившись формулой «всем, кроме...».

Именно по этой формуле данный Федеральный закон установил налоговые льготы, которые впоследствии были воспроизведены в подпункте 21 пункта 3 статьи 149 Налогового кодекса РФ: от налога на добавленную стоимость освобождается «реализация продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой; редакционных, издательских и полиграфических работ и услуг по производству продукции средств массовой информации и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой». Причем действие данного подпункта «не распространяется на продукцию средств массовой информации рекламного и эротического характера, а также на книжную продукцию рекламного и эротического характера». Правда, согласно Федеральному закону «О введении в действие части 2 Налогового кодекса», с 1 января 2002 года эти льготы отменяются.

До 31 декабря 1998 года федеральное законодательство освобождало от таможенной пошлины и сборов, связанных с импортом и экспортом, все периодические печатные издания, ввозимые на таможенную территорию РФ и вывозимые с нее редакциями СМИ и издательствами. От пошлины освобождались также ввозимые редакциями, издательствами, полиграфическими предприятиями и телерадиокомпаниями бумага и технологические материалы, аудио- и видеоинформация, инженерное оборудование, используемое для производства продукции СМИ. Однако, пролонгировав действие налоговых льгот до 1 января 2002 года, парламент отказался это сделать в

отношении таможенных сборов. В результате ныне действуют лишь те льготы, которые вытекают из присоединения России с апреля 1995 года к Соглашению о ввозе материалов образовательного, научного и культурного характера от 17 июня 1950 года (Флорентийское соглашение).

Кроме того, редакциям, издательствам и телерадиокомпаниям (ТРК) дано право пользоваться услугами почтовой, телеграфной и телефонной связи по тарифам, предусмотренным для бюджетных организаций. Причем, согласно положениям главы IV Федерального закона «О связи», государственное регулирование тарифов возможно независимо от форм собственности на сети и средства связи.

Определенные льготы были предусмотрены Законом «О государственной поддержке...» и по части занимаемых редакциями, издательствами и ТРК помещений. Правда, их реализация сталкивается с большими трудностями. И дело даже не в сознательном сопротивлении, когда местные власти откровенно игнорируют федеральные установления, а в несовершенстве самого закона. Так, часть 3 статьи 5 передает редакциям, издательствам, информационным агентствам и ТРК в хозяйственное ведение помещения, которыми те владеют либо пользуются. Одновременно часть 2 той же статьи устанавливает, что они оплачивают аренду помещений в зданиях, являющихся федеральной собственностью, по ставкам, не превышающим установленные для организаций культуры.

Спрашивается, во-первых, каким образом одно и то же помещение может одновременно находиться в хозяйственном ведении редакции и ее же аренде? Во-вторых, какое право имеет федеральный орган государственной власти вторгаться в права собственника, если занимаемое редакцией помещение находится в государственной собственности субъекта Федерации, в муниципальной или частной собственности? В-третьих, каким образом редакция, издательство, информационное агентство или ТРК, не являющиеся государственными или муниципальными предприятиями, смогут получить в хозяйственное ведение занимаемые помещения, если статья 294 ГК РФ рассматривает этот вид вещных прав только применительно к государственным и муниципальным унитарным предприятиям? Или эта льгота предусмотрена только для государственных и муниципальных СМИ? В таком случае налицо нарушение статьи 8 Конституции РФ, предусматривающей поддержку конкуренции и равную защиту всех форм собственности.

Некоторые из этих вопросов получили разрешение в постановлении Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности части 3 статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» от 22 ноября 2000 года № 14-П. Суд признал подлежащую проверке норму не соответствующей Конституции РФ «в той мере, в какой она — по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, — допускает передачу в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям, которые владеют либо пользуются этими помещениями в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, без согласия собственников, если такая передача осуществляется без надлежащего возмещения». По мнению Конституционного Суда, данный федеральный закон корреспондирует статьям 13 и 29 Конституции РФ, содержит материальные гарантии конституционных прав и свобод, «его нормы призваны способствовать созданию и деятельности свободных и независимых средств массовой информации в период становления в России гражданского общества и демократического правового государства». Напрашивается вопрос: не будет ли ударом по свободе и демократии отмена с 1 января 2002 года большинства положений данного Федерального закона?

Конечно, в любой сфере экономики лучше иметь налоговые, таможенные и прочие льготы, чем их не иметь. Несомненно, льготы и привилегии нужны, но не как средство поддержки всех, кто зарегистрирует свое предприятие в качестве СМИ или издательской фирмы, а как инструмент рассчитанной на перспективу государственной политики. На этом инструменте нужно «уметь играть», чтобы добиваться требуемого эффекта. Иными словами, эффективны не льготы сами по себе, а дифференциация в обложении налогами и т.п.

Еще одно средство финансовой поддержки СМИ — *система государственных дотаций*, впервые введенная постановлением Верховного Совета РФ «Об экономической поддержке и правовом обеспечении деятельности средств массовой информации» от 17 июля 1992 года. Дотации устанавливались Мининформпечатью РФ под контролем депутатской комиссии пропорционально результатам подписки и тиражу периодических печатных изданий. От получателей дотаций никто не требовал политической лояльности, в результате чего реципиентами становились не только оппозиционные издания, но даже те, которые именовали власть не иначе как оккупационной[136]. Подобная система развращала редакции прежде всего в экономическом плане, приучая их жить «с протянутой рукой».

Конечно, трудно в одночасье отказаться от системы дотаций, позволяющей держать дотируемые издания в зависимом положении, и опереться исключительно на рыночные механизмы. Тем более, что для некоторых редакций налоговые и таможенные льготы не имеют смысла, поскольку у них нет ни прибыли, ни перемещения чего бы то ни было через границу таможенной территории. В первую очередь речь идет о местных периодических изданиях, многие из которых и по сей день живут по обычаям 30-х годов. Фактически именно на их спасение нацелен Федеральный закон «Об экономической поддержке районных (городских) газет» от 24 ноября 1995 года.

Закон имеет целью «обеспечение конституционного права граждан на получение своевременной и объективной информации, информационного обеспечения реформы местного самоуправления и активного участия граждан в местном самоуправлении». В качестве средства достижения цели предусматривается выделение средств из федерального бюджета на развитие материально-технической базы районных и городских газет и оплату расходов, связанных с их производством и распространением (оплата полиграфических услуг, бумаги, услуг федеральной почтовой связи). Иными словами, речь идет о все тех же дотациях, что были предусмотрены еще Указом Президента РФ «О защите свободы массовой информации» от 20 марта 1993 года.

Правда, в Указе предполагалось, что перечень дотируемых изданий составляет Мининформпечати; Закон же поднимает планку, учреждая Федеральный реестр районных (городских) газет, формируемый Правительством РФ при разработке бюджета и утверждаемый Государственной Думой при принятии бюджета. Одновременно в субъектах Российской Федерации создается целая система комиссий, которые получают от редакций, органов местного самоуправления, журналистских

[136] Например, газета «Сельская жизнь» во втором квартале 1993 г. получила 152 млн. руб., «Рабочая трибуна» — 41 млн. руб., «Советская Россия» — 69 млн. руб. («Известия», 26 августа 1993 г.).

организаций заявки на включение в Реестр и проводят предварительный отбор.

При этом от каждого района в Реестр может попасть только одна газета. Если претендентов несколько, то согласно части 2 статьи 4 выборные органы и глава местного самоуправления района «совместно с региональными организациями Союза журналистов России на конкурсной основе выбирают одну из указанных газет для внесения ее в Реестр с учетом следующих основных критериев: наибольшего тиража, поддержки читателей, распространения тиража на большей территории района». Не подлежат включению в Реестр газеты политических партий и движений, а также «специализированные, справочные, развлекательные, рекламного и эротического характера, а также газеты-дайджесты». Примечательно, что ни одна из этих категорий газет в законе не определена, в результате чего возможно возникновение споров о характере того или иного издания. Причем какой-либо механизм разрешения споров в законе отсутствует.

Не нужно обладать большой фантазией, чтобы представить себе, какие интриги плетутся на местах за право попасть в сей список, гарантирующий бюджетное финансирование от 50 до 80 процентов фактических расходов, а следовательно, безбедное существование. Очевидно также, что победителями оказываются, как правило, послушные властям издания, а по-настоящему независимые оказываются в еще худшем положении, поскольку дополнительный вброс бюджетных средств на рынок бумаги, полиграфических и почтовых услуг неминуемо ведет к росту цен.

Впрочем, законодатель, стремясь придать сконструированной системе дотаций пристойный демократический вид, сформулировал ряд условий, которым должны отвечать газеты-«конкурсанты». Рассмотрим эти условия, перечисленные в части 1 статьи 4. Вариант первый: если одним из учредителей является выборный орган местного самоуправления, редакция или иное юридическое лицо. Вариант второй: если учредителем является редакция или иное юридическое лицо, но при этом обязательны рекомендации общественных объединений районного уровня. Вариант третий: если редакцией представлено финансово-экономическое обоснование.

Рассмотрение перечисленных вариантов как взаимоисключающих с необходимостью приводит к парадоксальным выводам: если юридическое лицо является учредителем, то ТЭО не

требуется, а если соучредителем — то не нужна еще и рекомендация общественности. Попытка проанализировать их как взаимодополняющие ведет к еще большей путанице и не позволяет, во всяком случае мне, уяснить и прокомментировать волю законодателя.

Следует отметить, что в течение длительного времени данный закон не действовал, поскольку в бюджете отсутствовали средства на его реализацию. Но, как выяснилось, отсутствие средств объяснялось не экономическими трудностями, а тем, что порядок финансирования районных (городских) газет отводил ключевую роль региональным органам власти. Именно законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации по согласованию с органами местного самоуправления должны были распределять средства федерального бюджета между конкретными изданиями.

Федеральный закон от 2 января 2000 года № 15-ФЗ изменил этот порядок, лишив региональные власти какого-либо влияния на распределение средств. Теперь бюджетные ассигнования на экономическую поддержку районных (городских) газет из федерального бюджета направляются федеральному органу исполнительной власти, обеспечивающему разработку и реализацию государственной политики в области средств массовой информации (Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, МПТР). Именно МПТР осуществляет в соответствии с утвержденным Реестром распределение и перечисление средств районным и городским газетам, держа их таким образом в непосредственной зависимости.

Идея выборочной поддержки средств массовой информации получила отражение и в постановлении Правительства РФ «Об улучшении информационного обеспечения населения Российской Федерации» от 12 января 1996 года № 11. Здесь предусматривалось, что отдельные «информационно-аналитические материалы информационных агентств, социально значимые телерадиопрограммы и издания» по представлению соответствующих федеральных органов исполнительной власти могут быть отнесены к категории продукции для федеральных государственных нужд с соответствующей закупкой и оплатой из средств федерального бюджета. Установлено, что государственная поддержка, включая бюджетные ассигнования, бюджетные ссуды, инвестиционные кредиты и налоговые освобождения, предоставляются редакциям СМИ, издательствам,

телерадиоорганизациям, а также полиграфпредприятиям на основе договоров (контрактов), заключаемых ими с ФСТР и Госкомпечатью.

Кроме того, одно время существовала система правительственных грантов в данной сфере, предоставляемых в виде возвратных и безвозвратных бюджетных ссуд, налоговых освобождений, лизинга оборудования, товарного кредита и т.д.[137]

Берусь предположить, что прекращение налоговых льгот с 1 января 2002 года породит идею предложить средствам массовой информации правительственную (или президентскую) программу экономической поддержки. Но такая программа может иметь положительный эффект только в том случае, если, во-первых, будут обеспечены гласность и неформальное участие представителей интеллектуально-нравственной элиты общества в определении «социально значимых» СМИ, а во-вторых, если удастся избежать коррупции. Ну и, конечно, если программа не останется на бумаге, как это случалось неоднократно.

Вот почему так важно было бы законодательно закрепить основные принципы государственной поддержки средств массовой информации как системы экономических, правовых, организационных, организационно-технических и иных мер, устанавливаемых и осуществляемых государством в целях обеспечения политического, идеологического и культурного многообразия, свободы мысли и слова, независимости средств массовой информации, а также права граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию. К принципам государственной поддержки СМИ следовало бы отнести:

а) справедливость и равенство при распределении средств и предоставлении льгот;

б) открытость осуществления государственной поддержки;

в) учет специализации средств массовой информации;

г) необходимость обеспечения политического и идеологического многообразия;

д) недопустимость использования мер поддержки для вмешательства органов государственной власти, органов местного самоуправления, учрежденных ими организаций, должностных лиц в профессиональную деятельность редакций.

[137] См.: Положение о грантах Правительства Российской Федерации в сфере средств массовой информации, утвержденное Распоряжением Правительства РФ 11 июня 1996 г. № 906-р, и списки получателей грантов, утвержденные Распоряжением Правительства РФ 2 августа 1997 года № 1083-р.

Кроме того, важно предусмотреть, что льготы, дотации и привилегии не могут предоставляться:

а) в индивидуальном порядке;

б) организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации рекламного или эротического характера;

в) организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, с иностранным участием в уставном капитале;

г) организациям, осуществляющим выпуск содержащих рекламу периодических печатных изданий, распространяемых бесплатно или по монопольно низким ценам;

д) организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, — в порядке компенсации за оказание информационных услуг органам государственной власти или органам местного самоуправления;

е) организациям, осуществляющим материально-техническое обеспечение производства и распространения продукции средств массовой информации, предлагающим свои товары и услуги по монопольно высоким ценам;

ж) позднее чем за шесть месяцев до объявления выборов в органы государственной власти или органы местного самоуправления и ранее чем через шесть месяцев после объявления итогов выборов.

В субъектах Российской Федерации приняты и действуют нормативные акты об экономической поддержке СМИ. Однако близость тематики далеко не всегда гарантирует сходство концепций. В ряде случаев такие нормативные акты предусматривают оказание экономической поддержки только тем средствам массовой информации, которые лояльны по отношению к властям. Порой для этого создаются внешне достаточно демократичные правовые механизмы. Так, чувашский закон «О порядке финансирования республиканских газет и журналов из республиканского бюджета Чувашской Республики» от 14 июня 1996 года взял за основу Федеральный закон «Об экономической поддержке районных (городских) газет». Предусмотрено создание из представителей союза журналистов, законодательной и исполнительной властей специальной комиссии, формирующей «предложения о внесении республиканских газет и журналов в Реестр». Сам Реестр республиканских изданий, получающих бюджетную поддержку, «уточняется» кабинетом министров и утверждается Государственным советом.

Аналогичные механизмы существует в Карелии, Мордовии и других субъектах Российской Федерации, различия только в мелочах. Например, в Алтайском крае предложения о включении в Реестр могут подавать только органы местного самоуправления, а в Краснодарском крае — также редакции и местные организации Союза журналистов России. Причем краснодарский законодатель допускает включение СМИ в реестр только при условии:

а) если одним из учредителей является орган государственной власти или местного самоуправления;

б) если имущество редакции СМИ находится в государственной собственности;

в) если между органом государственной власти или местного самоуправления и редакцией СМИ заключен договор об информационном обеспечении. Разумеется, соблюсти все три условия и остаться независимым средством массовой информации — задача практически невыполнимая.

Зачастую в регионах экономическая поддержка местных изданий сопровождается централизацией управления ими. Так, постановление администрации Воронежской области «О социально-экономической поддержке районных газет» от 19 марта 1997 года № 255 обязывает Комитет по делам СМИ и полиграфии выступить учредителем всех районных газет. Если централизация изготовления тиража районных газет может при определенных условиях быть реальным благом (в контексте интересов как читателей, так и самих районных газет), то «централизация учредительства» фактически является попыткой монополизации рынка массовой информации и ликвидации структурного плюрализма в сфере СМИ. Прямым следствием такой политики может стать реальный ущерб информационному и идеологическому плюрализму, ущемление конституционных прав граждан на информацию и свободу выражения мнений. Разумеется, изменение учредительства может иметь место только в том порядке, который предусмотрен Законом «О СМИ», а не решением региональных органов власти.

Кроме того, упомянутое решение воронежских властей плохо согласуется с нормами антимонопольного законодательства, поскольку предоставляет Комитету по делам СМИ и полиграфии доминирующее положение на рынке, как оно определено в статье 4 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Трудно себе представить, что контролируемые Комитетом районные

газеты составят по тиражу менее 35 процентов тиража всех газет области. Отсюда следует, что Комитет становится субъектом монополистической деятельности в сфере массовой информации со всеми вытекающими последствиями. Следует подчеркнуть, что указанный Закон прямо и недвусмысленно запрещает наделение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями, осуществление которых может иметь своим результатом ограничение конкуренции (п. 2 ст. 7).

Комплексная система экономической поддержки СМИ на уровне субъектов Российской Федерации предлагается в проекте модельного закона о средствах массовой информации. При его разработке мы с В.Н. Монаховым опирались не только на сложившуюся в регионах практику, но и на опыт развитых стран. Стремясь сохранить информационный плюрализм и ограничить негативные последствия концентрации СМИ, власти большинства стран Западной Европы и Скандинавии уже давно освободили печатную прессу от налога на добавленную стоимость (Великобритания, Норвегия, Франция, Швеция и др.), а Финляндия — также и от налога с оборота. Кроме того, здесь практически повсеместно существуют для СМИ льготные тарифы на услуги связи, включая доставку периодики по почте. Наконец, в Австрии, Нидерландах, Норвегии, Франции, Швеции действуют системы специальных дотаций. Так, в Норвегии любая газета, выходящая не реже двух раз в неделю и не являющаяся самой крупной в своем регионе, может получить субсидии, размер которых будет зависеть от тиража издания. Тем самым поддерживается конкуренция на рынке СМИ, укрепляется редакционная самостоятельность.

Учет зарубежного опыта предопределил комплексное использование в проекте модельного закона механизмов дотаций, налоговых и тарифных льгот. Для государственных и муниципальных СМИ здесь предусмотрен финансовый механизм как покрытия их убытков, так и развития материально-технической базы. При этом суммы бюджетного финансирования каждого средства массовой информации сокращаются каждые 3 года на 50 процентов в соответствующем масштабе цен вне зависимости от сумм экономической поддержки, оказываемой из средств федерального бюджета. Таким образом, предлагается стимулировать переход редакций государственных и муниципальных СМИ на самоокупаемость с последующим разгосударствлением.

В проекте модельного закона предусмотрены также дотации и беспроцентные кредиты из бюджета субъекта Российской Федерации и из местного бюджета. На их получение могут претендовать редакции печатных средств массовой информации, специализирующихся на сообщениях и материалах для детей и подростков, инвалидов, а также образовательного и культурно-просветительского назначения. Данное положение не распространяется на редакции государственных и муниципальных СМИ, поскольку их убытки покрываются по описанной выше схеме. Распределением дотаций и беспроцентных кредитов могла бы заняться Комиссия по районным (городским) газетам — общественно-государственный орган, образуемый в каждом субъекте Российской Федерации в соответствии со статьей 3 Закона «Об экономической поддержке районных (городских) газет».

В целях стимулирования подготовки и выпуска тематических циклов телевизионных и радиопередач, необходимых для решения конкретных общественно значимых проблем, проект модельного закона предлагает ежегодно объявлять публичный конкурс проектов, к участию в котором допускаются все организации теле- и (или) радиовещания, внесенные в Реестр средств массовой информации данного субъекта Российской Федерации. Объявление о публичном конкурсе должно содержать условия, предусматривающие существо задания по каждой номинации, критерии и порядок оценки проектов, место, срок и порядок их представления, размер и форму награды, а также порядок и сроки объявления результатов конкурса. Организации — победители конкурса в качестве награды получают экономическую поддержку в виде бюджетных ассигнований, поставки оборудования, расходных материалов и в иной форме.

Понимая, что в современных российских условиях никакие, пусть даже самые прекрасные в юридическом и социальном смысле правовые нормы работать в автоматическом режиме не будут, авторы проекта модельного закона предлагают создавать на уровне субъекта Российской Федерации специальную общественно-государственную структуру — Палату по защите свободы слова и информационным спорам (такой орган предусмотрен в Кодексе СМИ Республики Башкортостан). Такой орган целесообразно формировать на паритетных началах из представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации, региональной организации Союза журналистов России, а также иных общественных объединений,

представляющих интересы аудитории средств массовой информации.

Именно Палата могла бы разрешать споры, связанные с распределением дотаций и беспроцентных кредитов, а также проводить публичные конкурсы аудиовизуальных проектов. Помимо этого, Палата призвана содействовать: соблюдению законодательства о средствах массовой информации; проверке достоверности сообщений средств массовой информации по вопросам, затрагивающим общественные интересы; соблюдению принципа равноправия в сфере массовой информации; защите нравственных интересов детства и юношества в средствах массовой информации; осуществлению принципа политического и идеологического многообразия в государственных и муниципальных средствах массовой информации; прозрачности деятельности средств массовой информации.

Кроме того, на Палату следовало бы возложить ведение Реестра средств массовой информации субъекта Российской Федерации. Смысл этого перечня в том, что на попавшие туда СМИ автоматически распространяются льготы, предусмотренные проектом модельного закона. Принципы равноправия и добровольности диктуют, чтобы процедура включения средства массовой информации в Реестр была максимально простой. Учредитель, владелец или редакция (главный редактор) зарегистрированного средства массовой информации, учрежденного на территории субъекта Российской Федерации, вправе представить соответствующее СМИ для включения в Реестр, и Палата обязана в месячный срок принять соответствующее решение. При этом федеральные, межрегиональные и региональные СМИ имеют равное право быть включенными в Реестр. Рекламные и эротические СМИ при включении в Реестр учитываются отдельно, поскольку на них не распространяются меры экономической поддержки.

В случае нарушения требований законодательства о СМИ Палата по защите свободы слова и информационным спорам вправе принять решение об исключении соответствующего средства массовой информации из Реестра на срок до одного года. Исключение автоматически влечет прекращение действия региональных мер экономической поддержки на весь срок исключения. Решение Палаты, естественно, может быть обжаловано в суд.

Глава 9

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЖУРНАЛИСТА

Чтоб выжить и прожить на этом свете,
пока земля не свихнута с оси,
держи себя на пройственном запрете:
не бойся, не надейся, не проси.

Правовой статус журналиста как институт права массовой информации

Статус журналиста производен от статуса СМИ. Если главное в работе СМИ — доставлять аудитории самую свежую, точную и полную информацию обо всем ее интересующем, то для журналиста как основного функционального звена массово-информационной инфраструктуры общества главное — право знать, понимать и делать свое знание и понимание достоянием других. Подчеркнем, что часть 4 статьи 29 Конституции РФ провозглашает каждого субъектом права на информацию в форме ее поиска, получения, передачи, производства и распространения. Отсюда следует право каждого требовать, чтобы представляемая журналистами информация о фактах была достоверной, их мнения были бы непредвзятыми, а их деятельность осуществлялась без постороннего вмешательства как со стороны властей, так и со стороны заинтересованных групп.

Кроме того, в статусе журналиста реализуются те профессиональные особые интересы, которые производны от специфики его социальной роли. Речь идет о тех важнейших свойствах, которые в своей совокупности отличают журналистику от других профессий, и прежде всего о ее творческом характере и элементах публичной службы (*public service*). Отсюда следует обязанность дальновидного законодателя, с одной стороны, установить гарантии свободы творчества и создать условия для эффективного выполнения журналистом социальной функции, а с другой — обеспечить ему повышенную

правовую защиту при исполнении профессиональных обязанностей как лицу, выполняющему общественный долг и ответственному перед своей аудиторией. «Имея дело с журналистикой, — подчеркивается в Резолюции ПАСЕ 1003 (1993) о журналистской этике, — необходимо помнить, что она тесно связана со СМИ, представляющими собой часть корпоративной структуры, внутри которой необходимо проводить различия между издателями, владельцами и журналистами. В этой связи, наряду с защитой свободы СМИ, свобода внутри СМИ также нуждается в защите, необходимо также предотвращать давление со стороны».

Нельзя не обратить внимание на то, что в законах о СМИ ряда стран с развитой системой демократии отсутствуют какие-либо специальные юридические нормы, касающиеся особых прав журналистов. Именно на это ссылались наши оппоненты в рабочей группе Верховного Совета СССР, готовившей проект первого, союзного Закона «О печати». Во-первых, парировали мы, многие соответствующие правила зафиксированы в подзаконных актах, кодексах профессиональной этики, обычаях журналистской практики или существуют в качестве политических традиций. Во-вторых, право искать, получать и распространять информацию столь же необходимо журналисту, как хирургу — право резать человека скальпелем. Наконец, в-третьих, мы бы нисколько не возражали против закрепления, например, права на запрос информации с возможностью судебного обжалования отказа не только за журналистами, но и за всеми гражданами. (Естественно, последний довод воспринимался как чисто демагогический, так как в то время сама мысль о предоставлении гражданам права на доступ к информации, в том числе и к информации о них самих, казалась фантастической. Но прошло всего несколько лет, и это право было гарантировано конституционной нормой. Впрочем, закон о праве на доступ к информации до сих пор так и не принят.)

Результатом длительных открытых дискуссий и изнурительной борьбы «под ковром» стала глава V союзного Закона «О печати», в большей степени провозглашавшая, чем гарантировавшая, но все-таки юридически фиксировавшая права и обязанности журналиста. В дальнейшем при работе над российским Законом «О СМИ» удалось не только восстановить ту конструкцию правового статуса журналиста, что изначально содержалась в инициативном авторском проекте 1988 года, но и значительно продвинуть ее в сторону укрепления гарантий.

Ныне права и обязанности журналиста определяются нормами главы V Закона «О СМИ». Зафиксированные здесь *права и обязанности журналиста можно подразделить на:*

а) права и обязанности, связанные с получением информации;

б) права и обязанности, связанные с распространением информации;

в) права и обязанности, связанные с производством и выпуском средства массовой информации.

К *первой* группе относятся права и обязанности, которые реализуются в ходе поиска и сбора информации:

а) право искать, запрашивать и получать информацию (п. 1 ч. 1 ст. 47 Закона «О СМИ»);

б) право посещать органы государственной власти и местного самоуправления, государственные и муниципальные организации и учреждения, унитарные предприятия, органы общественных объединений либо их пресс-службы (п. 2);

в) право быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации (п. 3);

г) право получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну (п. 4);

д) право копировать документы и материалы при условии соблюдения авторских прав и других исключительных прав (интеллектуальной собственности) (п. 5);

е) право производить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки, за исключением случаев, когда это запрещено законом (п. 6);

ж) право посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; присутствовать на митингах и демонстрациях (п. 7);

з) право проверять достоверность сообщаемой ему информации (п. 8);

и) обязанность удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании на ее источник, а также об авторизации цитируемого высказывания, если оно оглашается впервые (п. 3 ч. 1 ст. 49);

к) обязанность сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника (п. 4);

л) обязанность при получении информации от граждан и должностных лиц ставить их в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки (п. 6);

м) обязанность предъявлять при осуществлении профессиональной деятельности по первому требованию редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста (п. 9).

Ко *второй* группе относятся права и обязанности, которые реализуются в процессе передачи информации от журналиста к аудитории СМИ:

а) право распространять информацию (п. 1 ч. 1 ст. 47 Закона «О СМИ»);

б) право публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить документы и материалы при условии соблюдения авторских прав и других исключительных прав (интеллектуальной собственности) (п. 5);

в) право излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения в СМИ за его подписью (п. 9);

г) право снять свою подпись под сообщением или материалом, содержание которого, по его мнению, было искажено в процессе редакционной подготовки, либо запретить или иным образом оговорить условия и характер использования данного сообщения или материала в соответствии с требованиями права интеллектуальной собственности (п. 11);

д) право распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под псевдонимом или без подписи (п. 12);

е) обязанность проверять достоверность сообщаемой им информации (п. 2 ч. 1 ст. 49);

ж) обязанность получать согласие (за исключением случаев, когда это необходимо для защиты общественных интересов) на распространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от него самого или от его законных представителей (п. 5);

з) право распространять сообщения и материалы, подготовленные с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки только при наличии любого из условий, перечисленных в статье 51.

К *третьей* группе относятся права и обязанности, реализуемые внутри редакции, в процессе производства и выпуска СМИ:

а) право отказаться от подготовки за своей подписью сообщения или материала, противоречащего его убеждениям (п. 10 ч. 1 ст. 47);

б) обязанность соблюдать устав редакции, с которой он состоит в трудовых отношениях (п. 1 ч. 1 ст. 49);

в) обязанность ставить в известность главного редактора о возможных исках и предъявлении иных предусмотренных законом требований в связи с распространением подготовленного им сообщения или материала (п. 7);

г) обязанность отказаться от данного ему главным редактором или редакцией задания, если оно либо его выполнение связано с нарушением закона (п. 8);

Особо следует указать обязанность журналиста при осуществлении профессиональной деятельности уважать права, законные интересы, честь и достоинство граждан и организаций (ч. 3 ст. 49), а также право журналиста на защиту его чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества как лица, выполняющего общественный долг (ч. 4 ст. 49). Их нельзя однозначно отнести к какой-либо одной из перечисленных групп, поскольку они касаются как получения, так и распространения информации, а также производства и выпуска СМИ.

Это относится и к вытекающему из смысла ст. 41 УК РФ праву журналиста при осуществлении законной профессиональной деятельности идти на обоснованный риск причинения вреда охраняемым уголовным законом интересам для достижения общественно полезной цели. Согласно действующему уголовному закону, риск признается обоснованным, если указанная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием) и лицо, допустившее риск, предприняло достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым уголовным законом интересам. В то же время риск не признается обоснованным, если он заведомо был сопряжен с угрозой для жизни многих людей, с угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия.

Заслуживает внимания вопрос о соотношении права журналиста проверять достоверность сообщаемой ему информации (п. 8 ч. 1 ст. 47) и его обязанности проверять достоверность сообщаемой им информации (п. 2 ч. 1 ст. 49). Рассматривая журналиста как посредника в реализации права гражданина на получение информации, легко понять его место в следующей цепочке: «факт—источник информации—журналист—аудитория». Когда журналист является непосредственным очевидцем

события, то он обязан точно и добросовестно передать аудитории то, что он сам видел и слышал. Именно так говорится в Декларации принципов поведения журналистов, утвержденной Международной федерацией журналистов (МФЖ): «Освещая события, журналист обязан оперировать только фактами, которые установлены лично им». Отсюда следует, что журналист обязан проверить, насколько достоверно в его сообщении будет изложено то, чему он сам был свидетель.

Однако в большинстве случаев журналист не является непосредственным очевидцем событий и получает необходимые ему сведения от того или иного должностного лица либо от другого источника информации. В таком случае он имеет право проверить достоверность того, что сообщил ему источник. Например, должностное лицо прислало ответ на запрос информации. Журналист вправе не поверить тому, что содержится в ответе, и проверить, насколько он соответствует действительности. Это его, журналиста, право, но не обязанность.

Проверка достоверности информации становится обязанностью лишь в том случае, если журналист сообщает аудитории то, что стало ему известно от источника, не указывая при этом сам источник. В таком случае он как бы берет на себя роль очевидца, хотя таковым не является, и как очевидец обязан отвечать за достоверность сообщаемой им информации. Вот почему целесообразно в пункте 2 части 1 статьи 49 Закона «О СМИ» уточнить, что журналист обязан проверять достоверность только той информации, которая распространяется от его имени или от имени редакции. Это будет точнее соответствовать правилам статьи 57 Закона «О СМИ», освобождающим журналиста от ответственности за распространение не соответствующих действительности порочащих сведений, если они, например, содержатся в ответе на запрос информации, то есть когда источник известен и, по определению, заслуживает доверия.

Наличие специфических прав и обязанностей предполагает ясно очерченные границы правового состояния, наличие которого является юридическим фактом, порождающим их возникновение. Согласно Закону «О СМИ» существуют: а) правовое состояние журналиста и б) правовое состояние лица, приравненного к журналисту. Журналистом признается лицо, занимающееся «редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми

или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию» (ст. 2). В этом определении соединены три компонента: функции журналиста, наличие обязательной регистрации СМИ, характер правовых отношений между журналистом и редакцией.

Лицами, *приравненными к журналистам*, признаются, во-первых, штатные сотрудники редакций, занимающихся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для многотиражных газет и других СМИ, продукция которых распространяется исключительно в пределах одной организации; а во-вторых, на авторов, не связанных с редакцией СМИ трудовыми или иными договорными отношениями, но признаваемых ею своими внештатными авторами или корреспондентами при выполнении ими поручений редакции.

В случае с многотиражными газетами совпадает лишь первый компонент — функции журналиста. Поскольку многие подобные СМИ имеют тираж менее тысячи экземпляров или в силу других причин освобождены от обязательной регистрации (ст. 12 Закона «О СМИ»), постольку второй компонент отсутствует. Что же касается третьего компонента, то, как показывает практика, в отношении сотрудников многотиражных газет могут использоваться самые разнообразные и порой неожиданные формы оформления трудовых отношений. Они могут официально числиться не сотрудниками редакции, так как такого структурного подразделения может вообще не быть, а работниками, например, отдела кадров, пресс-службы, секретариата руководителя организации и т.д. Решение законодателя приравнять сотрудников многотиражек к журналистам должно, в принципе, обеспечить им необходимую независимость и свободу слова.

В отношении журналистов-внештатников Закон избирает иной подход. Он, во-первых, связывает распространение на них статуса журналиста с юридическим фактом признания их редакцией своими внештатными авторами или корреспондентами, а во-вторых, ограничивает срок их правового состояния периодом выполнения ими поручений редакции. Если толковать данную формулу буквально, то она распространяется и на внештатных корреспондентов многотиражных газет и других освобожденных от регистрации СМИ. Однако такое толкование фактически будет необоснованно расширительным.

Статус журналиста определяется не только Законом «О СМИ», но также отдельными положениями, содержащимися

в различных нормативных актах и касающимися в первую очередь вопросов допуска их представителей к информации. Причем, что совершенно естественно, в Законе «О СМИ» формулируются конкретные специальные правомочия журналистов, вытекающие из конституционного права граждан на информацию, в других же — конкретные ограничения этих правомочий, предопределенные особенностями соответствующего предмета регулирования. Например, закрепленному в части 1 статьи 47 Закона «О СМИ» праву журналиста «искать, запрашивать, получать и распространять информацию» в Федеральном законе «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ст. 29) корреспондирует следующее правило: «В интересах обеспечения безопасности военнослужащих и членов их семей не допускается обнародование в средствах массовой информации сведений о местах дислокации (передислокации) воинских частей, прохождения службы и жительства военнослужащих внутренних войск, принимавших участие в столкновениях с вооруженными преступными группами. Информация о служебно-боевой деятельности внутренних войск может предоставляться только с разрешения командира воинской части, начальника учреждения или военно-учебного заведения внутренних войск».

На первый взгляд может показаться, что в данном случае налицо несоответствие данной нормы положениям Конституции РФ, которая недвусмысленно в части 4 статьи 29 увязывает право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию с ограничением этого права посредством установления перечня сведений, составляющих именно государственную тайну.

Однако не нужно думать, что защита информации ограничивается лишь государственными тайнами. Существуют и другие категории конфиденциальной информации. Вот почему часть 1 статьи 4 Закона «О СМИ» запрещает использовать СМИ для разглашения сведений, составляющих не только государственную, но и иную специально охраняемую законом тайну.

Право на доступ к информации

Перечень сведений конфиденциального характера, утвержденный Указом Президента РФ от 6 марта 1997 года № 188, включает:

1. Сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в СМИ в установленных федеральными законами случаях.

2. Сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства.

3. Сведения, составляющие служебную тайну.

4. Сведения, составляющие профессиональную тайну (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т.д.).

5. Сведения, составляющие коммерческую тайну.

6. Сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Использование средства массовой информации для разглашения специально охраняемой законом тайны может быть основанием для направления редакции СМИ предупреждения, а в случае неоднократности — для прекращения деятельности СМИ по решению суда (ст. 16 Закона «О СМИ»). Естественно, состав правонарушения должен в подобном случае включать как объект (специально охраняемая законом тайна) и объективную сторону (разглашение), так и субъект (редактор, журналист, учредитель) и субъективную сторону. Если, например, разглашение тайны в СМИ стало результатом умышленных действий постороннего лица, то именно это лицо (при наличии предусмотренных законом условий), а не журналист, опубликовавший информацию, должно быть привлечено к уголовной ответственности.

В то же время *журналист в принципе не является субъектом ответственности за разглашение тайны*. Если речь идет, скажем, о врачебной тайне, то, согласно статье 61 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья населения, ответственность за ее разглашение — дисциплинарную, административную или уголовную — наравне с медицинскими и фармацевтическими работниками несут «лица, которым в установленном законом порядке переданы сведения, составляющие врачебную тайну». Следовательно, если журналист получил сведения, составляющие врачебную тайну, скажем, от родственников пациента или от его соседа по больничной палате, то на него не может быть возложена ответственность за ее разглашение.

Сходная правовая конструкция применена в законодательстве о государственной тайне. Именно допуск к государственной тайне означает, согласно части 3 статьи 21 Закона РФ «О государственной тайне», принятие должностными лицами и гражданами на себя «обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений». Уголовная ответственность за разглашение государственной тайны наступает только в том случае, если она была виновному лицу доверена либо стала известна по службе или работе (ст. 283 УК РФ). В этом смысле показателен эпизод с газетой «Вечерние ведомости из Екатеринбурга». По данным мониторинга Фонда защиты гласности за декабрь 1998 года, начальник штаба Уральского военного округа направил в Уральское региональное управление Госкомпечати РФ письмо, в котором сообщил, что в помещенной в газете «Вечерние ведомости из Екатеринбурга» публикации Андрея Д. «Телебайки (Без трусов, но с автоматом)» «приведены данные о дислокации и организационной структуре соединений разведки, чем были грубо нарушены требования статьи 5 Закона РФ "О государственной тайне"». Заявитель предложил вынести редакции газеты письменное предупреждение за злоупотребление свободой массовой информации[138]. Разумеется, в подобном случае ответственность за разглашение составляющих государственную тайну сведений должен нести не журналист, а лицо, предоставившее данную информацию и по службе обязанное сохранять ее в тайне[139]. Журналист лишь воспользовался своим правом свободно искать, запрашивать, получать и распространять информацию любым законным способом, тогда как лицо, предоставившее ему информацию, не выполнило своих служебных обязанностей.

В отличие от государственных и врачебных тайн *прочие конфиденциальные сведения имеют несколько иной режим охраны и защиты*. Так, разглашение сведений, составляющих банковскую или коммерческую тайну, будет наказуемо, если они добыты незаконным способом (например, путем похищения документов) либо виновное лицо преследовало корыстные цели (ст. 183 УК РФ). Для того чтобы признать незаконным собирание и распространение сведений о частной жизни лица,

[138] **Пресса на территории СНГ: конфликты и правонарушения**. — Декабрь, 1998. — С. 41.

[139] Аналогичной позиции придерживаются авторы книги: **Журналист в поисках информации.** — М.: Галерия, 2000. — С. 64.

необходимо установить, что эти действия были совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (например, из мести) и причинили вред правам и законным интересам граждан (ст. 137 УК РФ).

В настоящее время в России имеется довольно развитое законодательство о защите информации. Его основные положения были впервые сформулированы в Указе Президента РФ «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» от 31 декабря 1993 года № 2334. Этот нормативный акт ввел в оборот принципы информационной открытости, которые выражаются «в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан; в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях; в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан».

Ныне все эти принципы составляют концептуальную основу Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 года. Данный акт регулирует отношения, возникающие, в частности, при формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации, т.е. зафиксированной на материальном носителе с позволяющими ее идентифицировать реквизитами. В свою очередь, документированная информация с ограниченным доступом к ней подразделяется на информацию, отнесенную к государственной тайне и конфиденциальную.

Согласно упомянутому закону (п. 3 ст. 10) *к информации с ограниченным доступом запрещено относить*:

а) законодательные и другие нормативные акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;

б) документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования

населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом;

в) документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне;

г) документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, организаций, представляющие общественный интерес или необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

Перечисленные выше категории сведений не могут относиться ни к государственной тайне, ни к служебной, ни к какой-либо иной. Однако законодательство о защите информации, построенное по принципу концентрических окружностей, знает еще и перечни сведений, которые не могут объявляться государственной тайной, но могут, например, служебной. Такой перечень дан в части 1 статьи 7 Закона РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 года. Согласно закону *не могут засекречиваться сведения*:

а) о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

б) о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

в) о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;

г) о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;

д) о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах;

е) о состоянии здоровья высших должностных лиц страны;

ж) о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Наконец, в Положении о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных

органах исполнительной власти, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 1994 года, содержится перечень сведений, которые *не могут быть отнесены к категории «для служебного пользования»*, а именно:

а) акты законодательства, устанавливающие правовой статус государственных органов, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;

б) сведения о чрезвычайных ситуациях, опасных природных явлениях и процессах, экологическая, гидрометеорологическая, гидрогеологическая, демографическая, санитарно-эпидемиологическая и другая информация, необходимая для обеспечения безопасного существования населенных пунктов, граждан и населения в целом, а также производственных объектов;

в) описание структуры органа исполнительной власти, его функций, направлений и форм деятельности, а также его адрес;

г) порядок рассмотрения и разрешения заявлений, а также обращений граждан и юридических лиц;

д) решения по заявлениям и обращениям граждан и юридических лиц, рассмотренным в установленном порядке;

е) сведения об исполнении бюджета и использовании других государственных ресурсов, о состоянии экономики и потребностей населения;

ж) документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах организаций, необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

Из приведенных перечней отнюдь не следует, что только эти сведения и являются открытыми, а все остальные закрыты завесой секретности. Напротив, все остальные сведения также являются открытыми, если только они не содержат информации, отнесенной к государственной либо иной специально охраняемой законом тайне.

Закон «О государственной тайне» понимает государственную тайну как защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности РФ (абз. 2 ст. 2). В то же время Закон не конкретизирует, а дает в статье 5 лишь эскиз соответствующего перечня, утверждаемого Президентом РФ и подлежащего открытому опубликованию. В частности, он разрешает относить

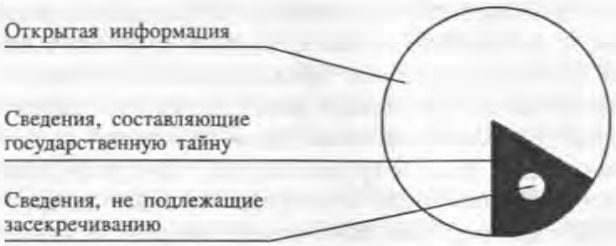
к этой категории сведения: о содержании стратегических и оперативных планов, документов боевого управления по подготовке и проведению операций; о направлениях развития вооружения и военной техники; о запасах стратегических видов сырья; о силах и средствах гражданской обороны; о финансовой политике в отношении иностранных государств (кроме обобщенных показателей по внешней задолженности); о лицах, сотрудничающих или сотрудничавших на конфиденциальной основе со спецслужбами; о государственных шифрах и т.д.

На практике нередко возникают споры о том, каков должен быть режим информации, которая по своей тематике одновременно подпадает под действие статей 5 и 7 Закона РФ «О государственной тайне». Простой и наглядный пример: можно ли считать секретной информацию об аварии атомной подводной лодки, в результате чего произошло радиационное заражение окружающей среды? С одной стороны, такая информация должна быть признана секретной, поскольку содержит сведения «о ядерных энергетических и специальных физических установках оборонного значения» (п. 1 ст. 5). С другой стороны, она не может быть засекречена, поскольку содержит сведения «о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан» (абз. 2 ст. 7). Наконец, нельзя не учитывать, что сокрытие или искажение информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, является уголовно-наказуемым деянием (ст. 237 УК РФ).

Сопоставление формулировок статей 5 и 7 Закона РФ «О государственной тайне» позволяет предложить следующее разрешение подобных коллизий. Статья 5 дает перечень сведений, которые «государственную тайну составляют». Статья 7 содержит перечень сведений, которые «не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию». Поскольку все, что не подпадает под действие статьи 5, не является секретным, постольку статья 7 на эту сферу также не распространяется. Следовательно, *при решении вопроса об обоснованности засекречивания конкретных сведений следует не только исходить из соображений целесообразности (ч. 4 ст. 6), но и учитывать изъятия из положений статьи 5, установленные статьей 7* (см. схему 1).

Применим теперь изложенные выше рассуждения к нашему примеру. По всем правилам логики мы должны прийти к следующему выводу: сведения «о ядерных энергетических и

Схема 1



специальных физических установках оборонного значения» составляют государственную тайну только постольку, поскольку не содержат информации «о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан». И наоборот: сведения «о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан» не могут быть засекречены, даже если касаются «ядерных энергетических и специальных физических установок оборонного значения».

Сходная проблема возникает при сопоставлении статьи 7 Закона «О государственной тайне» со статьей 61 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья населения. С одной стороны, «сведения о состоянии здоровья высших должностных лиц» страны не подлежат засекречиванию, а с другой — составляют врачебную тайну. В соответствии с Основами такая информация может быть предоставлена без согласия гражданина или его законного представителя только:

1) в целях обследования и лечения гражданина, не способного из-за своего состояния выразить свою волю;

2) при угрозе распространения инфекционных заболеваний, массовых отравлений и поражений;

3) по запросу органов дознания и следствия, прокурора и суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством;

4) в случае оказания помощи несовершеннолетнему в возрасте до 15 лет для информирования его родителей или законных представителей;

5) при наличии оснований, позволяющих полагать, что вред здоровью гражданина причинен в результате противоправных действий.

Отсюда следует, что информация о состоянии здоровья высших должностных лиц хотя и не подлежит засекречиванию, но фактически может предоставляться только с их согласия или с согласия их законных представителей. Истории с избранием тяжело больных Франсуа Миттерана и Бориса Ельцина на второй президентский срок показывают, как легко скрыть от избирателей истинное состояние здоровья кандидатов на первую роль в государстве. Вот почему *целесообразно внести поправки в статью 61 Основ законодательства, предусмотрев, как минимум, обязательность представления сведений о состоянии здоровья высших должностных лиц по запросу Государственной Думы.*

Следует подчеркнуть, что *всякое ограничение права человека на информацию должно быть соразмерно конституционно признаваемым целям такого ограничения.* Отсюда следует, что «в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать такие способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту». Определяя средства защиты государственных интересов, законодатель «должен использовать лишь те из них, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (ч. 3) Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод»[140].

[140] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана.

Перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, утверждается Президентом РФ. Помимо министров обороны, внутренних дел, атомной энергетики и других, чье присутствие в этом списке оправдано, в нем сегодня оказались министры здравоохранения и охраны окружающей среды, руководители Госкомвуза и Роскомархива, а в целом — руководители 38 федеральных министерств и ведомств. Единый Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, также утверждается Президентом РФ и подлежит открытому опубликованию.

К сожалению, применительно к документам с пометкой «для служебного пользования» (ДСП) упомянутое выше Положение не предусмотрело подобного порядка. Здесь лишь устанавливается, что к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью. Нужно отметить, что разглашение такой информации не является уголовным преступлением. Лиц, наделенных правом вводить такие ограничения, определяют руководители федеральных органов исполнительной власти. Публикация перечней также не предполагается. Очевидно, что такая постановка дела оставляет должностным лицам, наделенным правом ставить пометку ДСП, широкое поле для административного усмотрения.

Практика произвольного установления «канцелярской тайны», позволяющая скрывать от общественности злоупотребления властей, существует в нашей стране уже не первый век. Описывая Россию первой половины XIX столетия, Д.И. Иловайский отмечал: «Главное же зло, которым страдала общественная жизнь и которое подрывало народное благосостояние, был недостаток добросовестности или, другими словами, малое развитие чувства законности — наследие старых времен, поддерживаемое поверхностным просвещением и другими историческими обстоятельствами (например, издавна развившимся обычаем «канцелярской тайны»). Это зло проникло всюду: в торговлю, промыслы, суды, школы и в самую литературу. Могущественное средство против подобного зла — печатная гласность — допущено в позднейшее время; она должна способствовать более правильному развитию общественного мнения»[141].

[141] **Иловайский Д.И.** Очерки отечественной истории. — М.: Мысль, 1995. — С. 452.

Реанимация грифа «Для служебного пользования» объективно таит в себе опасность фактического сокрытия от общественности той информации, которая по закону не может быть отнесена к государственной тайне. Например, очевидно, что проекты несекретных нормативных актов также не должны быть секретны. Однако нет правовых оснований, препятствующих отнесению их к документам ДСП, тем более что именно случаи «утечки» информации о готовящихся решениях воспринимаются особенно болезненно. Причем поскольку нередко случается, что подготовка проекта осуществляется заинтересованными лицами, то, естественно, лица, заинтересованные в обратном, организуют «утечку». Так, в ноябре 1993 года «Независимая газета» сообщила о проекте административного объединения Москвы и Московской области, а в апреле 1995-го «Российская газета» предала гласности проект президентского указа об образовании Объединенного федерального агентства по государственной информационной политике. В обоих случаях этого было достаточно, чтобы гарантировать успех противникам данных решений.

Вот почему особую важность приобретают *правовые механизмы обжалования ограничений доступа к информации и привлечения виновных к ответственности*. В этом контексте обращает на себя внимание статья 24 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», которая содержит юридический механизм защиты права на доступ к информации. Отказ в доступе к открытой информации или предоставление заведомо недостоверной информации могут быть обжалованы в судебном порядке. При этом потребитель имеет право на возмещение понесенного им ущерба. Суд также рассматривает споры о необоснованном отнесении информации к категории с ограниченным доступом. Лица, виновные в незаконном ограничении доступа к информации, несут ответственность в соответствии с уголовным, гражданским законодательством и законодательством об административных правонарушениях.

Данное общее положение конкретизируется в части 2 статьи 7 Закона «О государственной тайне», согласно которой должностное лицо, принявшее решение о засекречивании сведений, не подлежащих засекречиванию, либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несет уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного

обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба.

Кроме того, согласно статье 15, граждане и юридические лица вправе обжаловать в суд решения о засекречивании, а также обращаться в органы государственной власти, на предприятия, в учреждения, организации, в том числе в государственные архивы, с запросами о рассекречивании сведений. Эти запросы подлежат рассмотрению в 3-месячный срок. Уклонение должностных лиц от рассмотрения запроса по существу влечет административную или дисциплинарную ответственность.

Особую категорию составляют персональные данные, т.е. сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность. Их Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» относит к категории конфиденциальной информации. В соответствии с Конституцией он запрещает сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни, а равно информации, нарушающей личную тайну, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физического лица без его согласия, кроме как на основании судебного решения. В то же время закон (п. 4 ст. 11) вводит обязательное лицензирование деятельности негосударственных организаций и частных лиц по обработке и предоставлению пользователям персональных данных. Очевидно, что на профессиональную работу журналистов это не распространяется.

Еще одна категория конфиденциальной информации — *коммерческая тайна*. Закон «О СМИ», исходя из понимания того, что у средств массовой информации тоже могут быть коммерческие тайны, признает за редакциями право объявлять таковыми отдельные сведения, содержащиеся в редакционных уставах или заменяющих их договорах (ч. 5 ст. 20). Правда, если принятый Государственной Думой 22 января 1999 года Федеральный закон «О коммерческой тайне» все-таки вступит в силу, данное исключение придется изъять из Закона «О СМИ». Одновременно Закон «О СМИ» возлагает на государственные органы и организации, общественные объединения и их должностных лиц обязанность предоставлять журналистам информацию о своей деятельности. В отношении же частных компаний и других предприятий закон такого требования не содержит.

Отсюда, однако, не следует, что органы управления коммерческого юридического лица могут издавать внутренние акты, подобные приказу генерального директора Общественного российского телевидения № 46 от 9 августа 1995 года, запрещавшему сотрудникам давать какие-либо интервью, касающиеся деятельности компании, без разрешения руководства[142]. Такие решения не только нарушают конституционное право граждан свободно передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, но и являются ущемлением свободы массовой информации. В части 1 статьи 58 Закона «О СМИ» прямо указывается такой состав правонарушения, как установление ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации, за исключением сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну. Правда, пока законодатель не решил, какое конкретно наказание должен понести нарушитель.

Понятие коммерческой тайны имеет принципиальное значение. По определению, содержащемуся в пункте 1 статьи 139 ГК РФ, к этой категории относится информация, одновременно отвечающая следующим условиям:

а) она имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам;

б) к ней нет свободного доступа на законном основании;

в) ее обладатель принимает меры к охране ее конфиденциальности.

В этой связи обращает на себя внимание Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 ноября 1998 года № 3900/98 по иску ТОО «Театр актера и куклы "Гонг"» к МУП «Редакция газеты "Каменский рабочий"» и др. о запрете публикации программ передач телекомпании «Гонг». Ссылка истца на то, что программа передач является результатом творческой деятельности и подлежит охране авторским правом, была судом отклонена. Суд заключил, что программы передач представляют собой информацию о передачах и времени их выхода в эфир, а значит, не являются объектом авторского права.

В то же время, согласно статье 128 ГК РФ, информация является объектом гражданских прав, которая в соответствии со статьей 139 ГК РФ может охраняться как служебная или

[142] **Нарушения прав журналистов и прессы на территории СНГ в 1995 году**. — С. 125.

коммерческая тайна либо в режиме промышленной собственности. При этих условиях действует запрет на использование информации без согласия ее правообладателя. Но «для режима служебной или коммерческой тайны главным требованием является неизвестность информации третьим лицам, отсутствие свободного доступа к охраняемой информации, т.е. обеспечение ее владельцем условий конфиденциальности». Поскольку названным требованиям программы телепередач не соответствовали (они сначала публиковались истцом в бесплатной газете «Удача» и лишь затем перепечатывались ответчиками), постольку в иске было отказано.

Сведения, которые *не могут составлять коммерческую тайну*, определяются законом и иными правовыми актами. Одним из таких актов является Постановление Правительства РСФСР «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну» от 5 декабря 1991 года № 35. Принятое в целях обеспечения деятельности государственной налоговой службы, правоохранительных и контролирующих органов, а также предупреждения злоупотреблений в процессе приватизации, это Постановление установило, что коммерческую тайну не могут составлять, в частности, учредительные документы и устав, регистрационные удостоверения и лицензии, документы о платежеспособности, сведения о заработной плате и условиях труда работников, о наличии свободных рабочих мест, о загрязнении окружающей среды, нарушении антимонопольного законодательства, участии должностных лиц предприятий в кооперативах, акционерных обществах и других организациях, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Кроме того, государственным и муниципальным предприятиям запрещено в процессе приватизации относить к коммерческой тайне данные о размерах имущества и денежных средствах, о вложении средств в доходные активы других предприятий, о кредитных, торговых и иных обязательствах, о договорах с кооперативами, иными негосударственными предприятиями и отдельными гражданами. Все это предполагалось закрепить и в Федеральном законе «О коммерческой тайне».

В случае разглашения коммерческой тайны пункт 2 статьи 139 ГК РФ предусматривает возложение обязанности возместить причиненные убытки на лиц, незаконными методами получивших информацию. Такая же обязанность возлагается на работников, разгласивших коммерческую тайну вопреки

трудовому договору, в том числе контракту, и на контрагентов, сделавших это вопреки гражданско-правовому договору. Следовательно, если журналист не нарушил закон, получая информацию, то за разглашение сведений, составляющих коммерческую тайну, он ответственности не несет.

Подчеркнем, что упомянутые выше законы, включая ГК РФ, в вопросах охраны тайн не делают различия между журналистом и любым другим гражданином, между редакцией СМИ и любым другим юридическим лицом. Однако Закон «О СМИ» построен по иной схеме. В связи с этим возникает вопрос о том, каким образом сопрягаются эти нормативные акты в доктрине и на практике. Очевидно, что *приоритет Гражданского кодекса над другими законами касается исключительно отношений, регулируемых гражданским законодательством и исчерпывающим образом перечисленных в статье 2 ГК РФ. Иное решение означало бы неоправданную экспансию частноправовых регуляторов в сферу публичного права*. Кроме того, необходимо учитывать один из основополагающих общеправовых принципов: *lex specialis derogat generali* («специальный закон вытесняет общий»).

Обратим внимание также на то, что предусмотренный статьей 139 ГК РФ правовой режим коммерческой тайны в равной мере распространяется и на служебную тайну. Следовательно, понятие служебной тайны не тождественно понятию служебной информации ограниченного распространения. В том случае, когда такая информация не отвечает перечисленным в указанной норме ГК критериям (коммерческая ценность, неизвестность третьим лицам, принятие мер по охране конфиденциальности), она не может считаться служебной и, следовательно, специально охраняемой законом тайной.

Согласно статье 13.14. Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) разглашение информации с ограниченным доступом является административным правонарушением (за исключением случаев, когда разглашение такой информации влечет уголовную ответственность). При этом не имеет значения, каким именно федеральным законом ограничен доступ к этой информации и каково ее содержание. Предусмотренное Кодексом наказание — административный штраф на граждан в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда (МРОТ), на должностных лиц — от 40 до 50 МРОТ. Дела по данной статье возбуждаются прокурором без составления протокола и рассматриваются судьей.

Следует обратить внимание на то, что субъектом правонарушения здесь может быть только виновное физическое лицо, которое получило доступ к информации с ограниченным доступом в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей. По аналогии со статьей 2 Закона РФ «О государственной тайне» формула «получить доступ» означает санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими информацию с ограниченным доступом. Следовательно, журналист может быть привлечен к ответственности по статье 13.14. КоАП РФ только в случае разглашения конфиденциальной информации, к которой он был допущен официально и под условием ее неразглашения. Подчеркнем, что статья 41 Закона «О СМИ» также запрещает редакциям разглашать в своих материалах и сообщениях сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне.

Если проанализировать комплекс правомочий журналиста, производных от конституционного права граждан на информацию, то окажется, что он весьма обширен. В то же время, если поиск касается информации, о которой заранее известно, что она составляет государственную тайну или является по закону конфиденциальной, то журналист обязан либо отказаться от соответствующего задания редакции либо использовать механизм официального запроса, предусмотренный статьями 39–40 Закона «О СМИ».

К сожалению, журналисты — видимо, по незнанию — крайне редко пользуются данным механизмом, наводившим в пору подготовки Закона «О СМИ» неподдельный ужас на видавших виды бюрократов. Впоследствии страхи прошли, поскольку оказалось, что работники СМИ с Законом «О СМИ», как правило, не знакомы и потому долго еще требовали от Президента РФ представить проект закона «О профессиональных правах, свободах и обязанностях работников печати»[143].

Запрос информации можно определить как обращение редакции или журналиста к государственным органам и организациям, общественным объединениям и должностным лицам с целью получения сведений об их деятельности. Хотя закон допускает возможность запроса как в письменной, так и в устной форме, однако в случае, если есть основания прогнозировать отказ, лучше заранее придать обращению форму

[143] **Нормативные акты**... — С. 70–72.

официального документа, выполнив его на редакционном бланке, за подписью главного редактора, с исходящим номером и датой.

Закон предусматривает четыре основных варианта реагирования на запрос информации.

Первый: предоставление информации. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители соответствующих органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные на то лица в пределах их компетенции.

Второй: отказ в предоставлении информации. Он возможен только в том случае, если запрошенная информация содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Уведомление об отказе вручается представителю редакции в 3-дневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну. Естественно, документ должен иметь дату и быть скреплен подписью должностного лица, принявшего решение об отказе. Таковым должно быть лицо, уполномоченное по закону предоставлять информацию.

Третий: отсрочка в предоставлении информации. Такой вариант будет законен, если запрашиваемые сведения не могут быть представлены в 7-дневный срок со дня получения письменного запроса. Уведомление об отсрочке вручается в том же порядке и в те же сроки, что и уведомление об отказе. В тексте должны быть указаны причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в 7-дневный срок, а также дата, к которой требуемые сведения будут готовы.

Четвертый: волокита, включая все возможные бюрократические ухищрения (потеря запроса, несоблюдение сроков вручения уведомления, подписание уведомления не уполномоченным лицом, подмена запрашиваемой информации рекламным буклетом и т.п.).

Все эти варианты, за исключением первого, который, в принципе, должен быть нормой общения со СМИ, предусматривают возможность гражданско-процессуального продолжения как на основании части 1 статьи 61 Закона «О СМИ», так и статьи 24 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Закон «О СМИ» предоставляет

редакции юридическую возможность обжаловать в суд как отказ и отсрочку, так и несоблюдение соответствующими должностными лицами установленного порядка работы с запросами.

Если суд признает обжалуемое решение или действие (бездействие) неправомерным, он выносит решение об обоснованности жалобы, обязывает устранить допущенное нарушение (предоставить запрошенную информацию) и возместить редакции понесенные убытки, включая неполученные доходы (упущенную выгоду). Правда, практика обращения к судебной процедуре обжалования отказа в предоставлении журналисту информации развита весьма слабо. Как правило, работники электронной и печатной прессы изыскивают другие — и не всегда достойные подражания — пути получения необходимых сведений.

Как правило, журналисты и редакции обжалуют в суд отказ в предоставлении информации только тогда, когда с источником информации у них сложились достаточно напряженные отношения. Например, главный редактор газеты «Невская заря» (г. Всеволожск, Ленинградская обл.) на протяжении нескольких лет конфликтует с местной администрацией, отстаивая свое право освещать происходящие в регионе события без вмешательства со стороны местных чиновников. В свою очередь, администрация не останавливается перед тем, чтобы не реагировать на обращения редакции. Тогда редакция решила прибегнуть к процедуре официального запроса информации. Редакция запросила текст одного из постановлений главы администрации и стенограмму некоего совещания. Документы предоставлены не были. Обращение с жалобой в районный суд привело к тому, что суд обязал местную администрацию предоставить редакции всю затребованную информацию[144].

Обратим внимание на то, что статья 58 Закона «О СМИ» квалифицирует нарушение права редакции (ст. 39) и журналиста (п. 1 ч. 1 ст. 47) на запрос и получение информации как серьезное правонарушение — ущемление свободы массовой информации. Поскольку неправомерный отказ в предоставлении информации может быть формой принуждения журналиста к отказу от распространения информации, постольку он, при определенных условиях, может влечь уголовную ответственность по статье 144 УК РФ. По мнению экспертов Института

[144] **Комментарии Центра «Право и средства массовой информации».** — М.: Центр «Право и СМИ», 1999. — С. 120–121.

проблем информационного права, «наиболее эффективным видом ответственности за нарушение права на информацию является уголовная ответственность»[145].

Особую ценность для журналиста, как они считают, представляет статья 140 УК РФ, которая устанавливает ответственность за неправомерный отказ должностного лица в информации. Однако они не учитывают, что *диспозиция данной статьи сформулирована весьма противоречиво и неполно*. Во-первых, она касается только отказа в предоставлении документов и материалов, а вовсе не информации. Во-вторых, она уточняет, что речь может идти только о таких документах и материалах, которые собраны в установленном порядке. Следовательно, если эти материалы были получены должностным лицом с нарушением установленного порядка, то отказ предоставить их гражданину уже выходит за рамки данного состава преступления.

В-третьих, в диспозиции статьи 140 речь идет о документах и материалах, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина. Учитывая название данной статьи УК РФ, мы должны сделать вывод: гражданин, чьи права и свободы затрагиваются, и гражданин, требующий предоставления информации, — одно и то же лицо. Следовательно, журналист может требовать возбуждения уголовного преследования в отношении должностного лица, неправомерно отказавшего ему в предоставлении документов и материалов, которые непосредственно затрагивают его, журналиста, права и свободы как гражданина.

В-четвертых, диспозиция данной статьи распространяет уголовную ответственность на случаи предоставления гражданину неполной или заведомо ложной информации. Поскольку здесь ничего не говорится о том, что такая информация должна непосредственно затрагивать права и свободы данного гражданина, то данная формула может касаться и журналистских запросов. Но, в-пятых, данный состав преступления относится к материальным, поскольку связывает наступление ответственности с наступлением результата, в данном случае — причинением вреда правам и законным интересам граждан.

Необоснованный отказ в предоставлении информации можно обжаловать также вышестоящему руководителю, в том числе для наложения дисциплинарного взыскания на должностное лицо, и в прокуратуру, которая обязана принять меры

[145] **Там же.** — С. 122.

в порядке общего надзора. Так, редакция газеты «Чистопольские известия» (Республика Татарстан), получив отказ начальника речного порта Ш. в предоставлении информации, обратилась в прокуратуру. Прокурор г. Чистополя вынес представление «О недопустимости нарушения Закона РФ "О средствах массовой информации"»[146].

Применительно к экологической информации законодательство устанавливает дополнительные гарантии ее открытости. Очевидно, что получателем информации может быть и журналист. Статья 237 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды. Кроме того, статья 8.5. КоАП РФ предусматривает ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение лицами, обязанными сообщать такую информацию, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения или иного вредного воздействия на окружающую природную среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке и т.д. Протокол об административном правонарушении в таком случае составляют должностные лица органов внутренних дел, а дела рассматривают должностные лица государственных органов, осуществляющих геологический, санитарно-эпидемиологический и т.п. контроль. Наказание — административный штраф на граждан в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда (МРОТ), на должностных лиц — от 5 до 20 МРОТ, на юридических лиц — от 100 до 200 МРОТ.

Хотел бы особо подчеркнуть, что *Закон «О СМИ» допускает запрос информации как в устной, так и в письменной форме*. Это означает, что устное обращение журналиста, скажем, к мэру или министру с просьбой дать интервью есть не что иное, как запрос информации в устной форме. Следовательно, ответы интервьюируемого на вопросы журналиста следует рассматривать как ответ на запрос информации. Данный тезис особенно важен с учетом того, что пункт 3 статьи 57 освобождает журналиста от ответственности за содержание информации, если она получена в ответ на запрос информации.

[146] **Ежегодник Фонда защиты гласности: итоги 1999 года**. — М.: Галерия, 2000. — С. 29.

Запрос информации — далеко не единственное средство ее поиска и получения. Часть 1 статьи 47 Закона «О СМИ» гарантирует журналисту, в частности, право посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы. Сконструированная таким образом норма предоставляет возможность организациям, не заинтересованным в посещениях работниками СМИ, ограничиться допуском журналиста в пресс-службу. Если же таковая отсутствует, то по смыслу Закона организация становится открытой для посещений представителями СМИ.

В связи с запросом информации журналист имеет право быть принятым должностными лицами, получать доступ к документам и материалам, копировать и публиковать их, производить записи и т.д. На практике, однако, нередки случаи, когда должностные лица пытаются ограничить допуск журналистов. Для этого используются самые разные способы: от исключения из списка до изъятия пропуска и удаления из зала. Различны и объяснения: от ссылки на неполадки в компьютере до прямых обвинений в подрывной деятельности. Ряд аналогичных случаев уже стал предметом рассмотрения СПИС. Разбирая конкретные споры, Палата, в частности, пришла к следующим выводам: отказ должностного лица дать дополнительную информацию ограничивает права граждан; включение журналиста в список лиц, для которых ограничен допуск в здание, занимаемое органом власти, противоречит принципам информационной открытости; действия должностного лица, выражающиеся в отказе журналистам в доступе к информации и нарушении их профессиональных прав, являются ущемлением свободы массовой информации, влекущим дисциплинарную ответственность, и т.д.[147]

Правда, в судах общей юрисдикции подобной практики пока нет. Может быть, именно это побудило СПИС сделать вывод о необходимости дополнительного законодательного регулирования отношений, связанных с доступом журналистов к информации. В своем аналитическом докладе «Масс-медиа в России. Законы, конфликты, правонарушения» по итогам 1997 года Фонд защиты гласности отмечает, что журналисты по-прежнему испытывают серьезные трудности при получении доступа к информации: 83,8 процента получали отказ часто

[147] **Судебная палата по информационным спорам**... — С. 20–23, 38–39, 82–85 и др.

или изредка. По сравнению с 1996 годом к законодательной власти журналисты обращались за информацией на 17 процентов реже, к исполнительной — на 8 процентов. Зато коммерческие структуры как источник информации представители СМИ использовали на 13 процентов (финансовые — на 17 процентов) чаще. Чаще журналисты стали пользоваться информацией, полученной от частных лиц (а мы знаем, что государственные чиновники предпочитают давать наиболее важные сведения именно в этом качестве). Если в 1996 году этим источником пользовались 39,7 процента журналистов, то в 1997-м — 56,5 процента. Правда, трудно согласиться с выводами авторов доклада о том, что именно повышение значимости для СМИ частных источников таит «опасность использования недостоверной информации»[148].

От журналистов скрывают факты, документы, статистические данные, причем о фактах чаще других умалчивают правоохранительные и судебные органы. Причину отказа чаще всего объясняют секретностью (49,3 процента), запретом руководства (23,2 процента), отсутствием времени или средств на поиск информации (17,4 процента). Причем, как это ни парадоксально, на засекреченность чаще всего ссылаются законодатели, а также представители партий и общественных объединений, то есть именно тех организаций, от которых закон требует полной гласности. А 12,7 процента журналистов вообще не удостоились объяснения причин отказа! В 1997 году сформировались и два новых явления: требование денег за информацию (2,9 процента) и боязнь неприятностей за сотрудничество со СМИ (4,3 процента). И это при том, что Закон «О СМИ» знает лишь одно основание для отказа в предоставлении информации — наличие в запрашиваемых сведениях государственной или иной специально охраняемой законом тайны. Анализируя эти данные Фонда защиты гласности, СПИС в своем ежегодном докладе сделала вывод, что «борьба за право на информацию — одно из новых основных, конституционных прав человека и гражданина — в 1997 году оставалась острой политической сферой жизни российского общества»[149]. В том же состоянии она пребывает и поныне.

[148] **Ежегодник Фонда защиты гласности** (отчет за 1997 год). — М.: Изд-во Права человека. 1998. — С. 58.

[149] О состоянии дел в Российской Федерации с соблюдением свободы массовой информации в 1997 г. Доклад Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации.

Что же касается права производить видеозапись или фотосъемку, то его осуществление нередко требует отменного личного мужества. Сообщения служб мониторинга Фонда защиты гласности и Центра экстремальной журналистики о случаях нарушения этого установленного законом права журналиста напоминают криминальные сводки, где в качестве нападающих неизменно фигурируют либо военные, либо сотрудники органов внутренних дел, либо работники охранных структур.

Вот лишь некоторые сообщения Центра экстремальной журналистики за 2000–2001 годы:

16 июня 2000 года, Нижний Новгород. Служба безопасности АО «Корунд» задержала съемочную группу нижегородского корпункта ОРТ во время съемок сюжета в медпункте летнего оздоровительного лагеря «Чайка» в связи со вспышкой дизентерии.

6 июля 2000 года, Суздаль. Журналист владимирской студии кабельного телевидения «Доброе» Валерий Купленов был командирован в Суздаль для работы над видеоматериалом о судьбе работника суздальского военкомата К., принудительно выселенного из ведомственного жилья. Во время съемок во дворе журналист подвергся нападению работника военкомата, который вызвал ОМОН. Под конвоем автоматчиков корреспондент был доставлен в прокуратуру, где был составлен протокол.

11 августа 2000 года, Нижний Новгород. Съемочная группа телекомпании «Волга», снимавшая сюжет о собрании акционеров гостиничного комплекса «Волжский откос», подверглась нападению охранников, когда попыталась узнать мнение одной из сторон конфликта.

25 декабря 2000 года, Санкт-Петербург. На территории Педиатрической академии сотрудники местной охранной организации напали на съемочную группу передачи «Сегоднячко» телекомпании НТВ, готовившую сюжет о выборах ректора вуза. Охранники избили оператора и сломали видеокамеру.

30 декабря 2000 года, Москва. Ночью совершено нападение на съемочную группу программы «Вести» телеканала РТР, работавшую в аэропорту Шереметьево, откуда около 600 туристов не могли вылететь на остров Бали и в Таиланд. Под дулом пистолета бандиты отобрали у журналистов видеокамеру, кассеты и мобильные телефоны, после чего скрылись.

20 февраля 2001 года, Чеченская Республика. Корреспондент «Новой газеты» Анна Политковская была задержана

российскими военными во время проверки коллективной жалобы 90 семей из селений Махкиты, Товзини и Хатуни. У нее был изъят диктофон и кассеты с записями.

22 марта 2001 года, Белгородская область. Сотрудниками правоохранительных органов была избита депутат Белгородской областной думы, внештатный корреспондент «Общей газеты» Ольга Китова, проводившая журналистское расследование.

13 апреля 2001 года, Москва. Журналисты телекомпании НТВ и газеты «Известия», готовившие материал о пикете Антимилитаристской радикальной ассоциации, подверглись нападению дежурного сотрудника Тверского райвоенкомата. У фотокорреспондента был изъят фотоаппарат[150].

Как видим, беззаконие обычно сопровождается изъятием и размагничиванием аудио- и видеозаписей, засвечиванием фотопленки, повреждением аппаратуры, нанесением телесных повреждений. *Во всех подобных случаях налицо уголовно наказуемое деяние, ответственность за которое должна наступать на основании статьи 144 УК РФ, карающей за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов.* Правда, пока виновные привлекаются к ответственности крайне редко. В лучшем случае журналисты могут рассчитывать на письмо с извинениями и обещанием наказать виновных в дисциплинарном порядке[151].

Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов можно усмотреть и в установлении не основанных на праве ограничений на контакты представителей прессы с источниками информации. Так, по сообщению Центра экстремальной журналистики от 23 марта 2001 года, чиновникам Пермской мэрии было «настоятельно рекомендовано» не общаться с прессой. Согласно распоряжению руководства города, чиновникам мэрии запрещено напрямую давать журналистам какую-либо информацию (особенно по телефону).

---

[150] См.: **Текущий архив Центра экстремальной журналистики**. — http://www.cjes.ru/.

[151] Например, начальник ГУВД Свердловской области направил в адрес «Телевизионного агентства Урала» письмо, в котором принес извинения журналистам и признал, что работники милиции, пытавшиеся сорвать видеосъемку у здания Уралпромстройбанка в ноябре 1998 г., вели себя неправильно, за что будут наказаны в дисциплинарном порядке // Пресса на территории СНГ: конфликты и правонарушения. — Декабрь. 1998. — С. 39.

Теперь любой запрос должен обязательно проходить через пресс-службу, и по крайней мере без ее разрешения чиновники отказываются общаться с журналистами. В самой пресс-службе отрицают наличие запретов на общение с прессой, поясняя, что чиновникам лишь «рекомендовано извещать пресс-службу обо всех контактах с журналистами».

Рассматривая данный пример, отметим, что, с одной стороны, на установление ограничений контактов с журналистами, как одной из форм противоправного ущемления свободы массовой информации, прямо указано в статье 58 Закона «О СМИ». Отсюда следует, что такие действия являются правонарушением. С другой стороны, законодательство об основах государственной и муниципальной службы обязывает служащего соблюдать «порядок работы со служебной информацией» (п. 6 ст. 10 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации») и запрещает использовать служебную информацию в неслужебных целях (п. 6 ст. 11 того же Закона, а также п. 6 ст. 11 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»).

Однако не будем забывать, что упомянутые федеральные законы провозглашают приоритет и непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина в качестве одного из принципов организации государственной и муниципальной службы (п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»). Таким образом, законодательство четко определяет механизм разрешения возможной коллизии: установление ограничений на контакты служащих с журналистами возможно лишь: а) в специальном нормативном акте, определяющем порядок работы со служебной информацией; б) только постольку, поскольку это необходимо во избежание использования служебной информации в неслужебных целях; в) с учетом приоритета и непосредственного действия права граждан на информацию и свободы массовой информации; г) поскольку такой нормативный акт затрагивает реализацию прав и свобод человека и гражданина, постольку он может вступить в силу лишь после его официальной регистрации в установленном порядке и опубликования для всеобщего сведения. Несоблюдение всех или хотя бы одного из этих условий дает основание для постановки вопроса о наличии состава правонарушения.

Кстати, законодательство исключает возможность предоставления информации за деньги лицом, состоящим на государственной или муниципальной службе. Подобные действия однозначно рассматриваются законом как серьезное правонарушение.

Следует признать, что ограничение доступа журналистов к информации является довольно распространенным явлением. По данным Фонда защиты гласности, число подобных фактов, зафиксированных ФЗГ, за период 1996–1999 годов увеличилось в три раза. В большинстве случаев (38 процентов) речь идет об ограничении права на посещение организаций или о необоснованном отказе в предоставлении запрашиваемой информации (33 процента). Необоснованный запрет на производство записей встречается в 14 процентах случаев, отказ в допуске на пресс-конференции — в 6 процентах и т.д. Попытки легализации подобной практики порой приводят к появлению уникальных по своей неконституционности документов. Так, администрация и городская Дума города Нововоронежа (Воронежская обл.) вынесли постановление «О запрещении деятельности на территории г. Нововоронежа проверяющих лиц, иногородних СМИ без разрешения органов местного самоуправления». Этим нормативным актом предписано «Нововоронежскому ГОВД обязать все блокпосты, других сотрудников милиции немедленно сообщать о появлении... представителей иногородних СМИ в администрацию г. Нововоронежа и по возможности препровождать их в здание администрации»[152].

Оценивая ситуацию с допуском журналистов к информации, СПИС и Союз журналистов России в совместных Рекомендациях «О свободе массовой информации и ответственности журналистов» от 15 июня 1995 года отметили: «Недостоверность, неполнота и искаженность информации сплошь и рядом проистекают из недоступности источников информации. Лишь парламент в достаточной мере открыт для прессы. Что касается президентских структур, правительственных кругов, ведомственных кабинетов, то они для журналистов за семью печатями: более закрыты, чем прежние партийные комитеты... И естественно, журналисты всякими способами преодолевают эти барьеры, вплоть до подкупа должностных

[152] **Ежегодник Фонда защиты гласности: итоги 1999 года.** — М.: Галерия, 2000. — С. 19–22.

лиц и откровенной покупки информации. А те, кому это недоступно, прибегают к вымыслу и домыслу». В этой связи уместно напомнить, что, по мнению ПАСЕ, «в журналистике цель не оправдывает средства, поэтому информация должна добываться законными путями в соответствии с требованиями этики»[153].

Институт аккредитации

Упорядочению контактов с журналистами, в принципе, призван служить институт аккредитации. Согласно статье 48 Закона «О СМИ» правила аккредитации не являются едиными для всех; они устанавливаются самими органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, учреждениями, органами общественных объединений, аккредитующими при себе работников прессы. Редакции имеют право подавать заявки на аккредитацию своих журналистов, однако их удовлетворение зависит от того, соответствуют ли они установленным правилам аккредитации. В свою очередь, сами эти *правила должны соответствовать законодательству.*

Во-первых, эти правила не должны ущемлять свободу массовой информации или права журналиста, поскольку поиск, получение, производство и распространение массовой информации не подлежат ограничениям, за исключением установленных законодательством РФ о СМИ. Например, положение о том, что журналист может быть аккредитован, если он имеет «профессиональное образование или значительный опыт работы, компетентность в освещаемых проблемах, способность к анализу полученной информации» (правила аккредитации журналистов при правительстве Республики Хакасия), не может считаться законным, поскольку не имеет отношения к собственно правилам аккредитации, ограничивает доступ к информации и редакционную самостоятельность[154]. В то же время лишение аккредитации в случае вмешательства журналиста

[153] Резолюция ПАСЕ 1003 (1993) о журналистской этике.

[154] См.: Экспертное заключение СПИС «О соответствии правил аккредитации журналистов и технических сотрудников средств массовой информации при Правительстве Республики Хакасия законодательству Российской Федерации о средствах массовой информации» от 19 марта 1998 г. № 3 (36).

«в порядок проведения мероприятия» представляется вполне разумным и справедливым.

Не основано на праве введение профессионального ценза (для получения аккредитации требуется быть штатным сотрудником редакции и иметь стаж практической работы не менее трех лет) и «ценза лояльности» — отсутствие в отношении СМИ или представляющего его журналиста решений судов о распространении ими не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию депутатов (положение об аккредитации журналистов при Законодательном собрании Владимирской области). Не соответствует Закону «О СМИ» и положение о приостановлении аккредитации в случае обращения депутатов в суд с иском к журналисту или СМИ о защите чести, достоинства и деловой репутации. Очевидно, что в данном случае речь, по сути, идет о мерах обеспечения иска, а значит, соответствующее решение может принять только суд.

Во-вторых, правила аккредитации не должны вступать в противоречие с другими законами РФ и подзаконными актами. Так, требование указывать в заявке все псевдонимы журналиста (правила аккредитации, утвержденные Орловской областной Думой) нарушает положения статьи 47 Закона «О СМИ», статьи 150 ГК РФ и пункта 1 статьи 15 Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах». А вот введение квот (правила аккредитации, утвержденные администрацией Воронежской области) нельзя признать противоправным, если только для всех редакций установлены единые квоты[155].

В-третьих, правила аккредитации должны гарантировать реализацию, как минимум, тех прав и обязанностей, что предусмотрены частями 3 и 4 статьи 48 Закона «О СМИ». Речь идет о том, что аккредитовавшие журналиста органы и организации обязаны предварительно извещать его о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и другими документами (если таковые изготавливались), создавать благоприятные условия для аудио- и видеозаписи, фото- и киносъемки. Отсутствие извещения о предстоящем заседании, совещании и т.п. не лишает аккредитованного журналиста права присутствовать на мероприятии, если только оно не является закрытым.

[155] **Нарушения прав журналистов и прессы на территории СНГ в 1995 году**. — С. 118, 167.

Анализ правил аккредитации позволяет нащупать не только противоречия с законодательством, но также некоторые пробелы и логические несоответствия. Например, если правила аккредитации при законодательном органе устанавливают 30-дневный срок для принятия решения об аккредитации, то логично предусмотреть, что прием заявок начинается не позднее чем за 31 день до открытия первой сессии законодательного органа нового созыва. Логично, чтобы такая аккредитация была действительна весь срок легислатуры соответствующего органа, а не нуждалась в продлении, скажем, ежегодно (Правила аккредитации журналистов при Законодательном собрании Челябинской области), поскольку такая процедура на практике может использоваться для косвенного давления на СМИ.

Закон «О СМИ» (ст. 61) допускает возможность судебного рассмотрения споров, связанных с аккредитацией. Так, отказ в аккредитации может быть обжалован на том основании, что с точки зрения редакции действующие в данном органе или организации правила аккредитации нарушают закон либо неправильно применены. Предметом жалобы может стать и нарушение прав аккредитованного журналиста. Например, если его не допустили на заседание или совещание, суд обязан, помимо прочего, проверить законность принятия решения о проведении закрытого мероприятия.

Наконец, лишение аккредитации также может быть обжаловано в суд. Оно будет считаться правомерным в двух случаях. Во-первых, если журналистом или редакцией нарушены установленные правила аккредитации, при условии, конечно, что сами эти правила обоснованны и законны. Во-вторых, если вступившим в законную силу решением суда установлен факт распространения не соответствующих действительности сведений, порочащих деловую репутацию организации, аккредитовавшей журналиста.

Действующие в разных регионах правила аккредитации нередко содержат дополнения к норме закона, несмотря на то что она устанавливает исчерпывающий перечень оснований. Так, упоминавшиеся выше хакасские правила предусматривают возможность лишения аккредитации в случае проявления журналистом «некорректности и некомпетентности». В то же время упоминание о необходимости вступившего в законную силу решения суда в хакасском документе отсутствует, что «вынуждает Правительство Хакасии при решении вопроса о

лишении журналистов аккредитации выступать в не свойственной ему роли суда»[156].

В случае признания решения неправомерным суд выносит решение об обоснованности жалобы и обязывает организацию-нарушителя восстановить аккредитацию, а также возместить редакции реальный ущерб, т.е. те расходы, которые редакция произвела или должна будет произвести для восстановления нарушенного права. Кроме того, должна быть возмещена и упущенная выгода, т.е. неполученные доходы, которые редакция получила бы (например, от публикации рекламы или продажи дополнительной части тиража) при обычных условиях гражданского оборота, если бы не была лишена аккредитации (п. 2 ст. 15 ГК РФ).

Для правильного формирования судебной практики по жалобам о лишении аккредитации большое значение имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» и ряда других актов. Предметом рассмотрения было, среди прочих, и Постановление Правительства РФ «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» от 9 декабря 1994 года № 1360.

Данный правительственный документ содержал специальное положение (абз. 2 п. 6), предписывавшее Временному информационному центру при Госкомпечати РФ немедленно лишать аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта, за передачу недостоверной информации, пропаганду национальной или религиозной неприязни. В своем Постановлении Конституционный Суд отметил, что Закон «О СМИ» (ч. 5 ст. 48) дает исчерпывающий перечень оснований для лишения журналистов аккредитации. Следовательно, упомянутый абзац 2 пункта 6 как вводящий новые, не предусмотренные законом основания и порядок лишения журналистов аккредитации «противоречит статье 29 (ч. 4 и 5),

[156] См.: Экспертное заключение СПИС «О соответствии правил аккредитации...» от 19 марта 1998 г. № 3(36).

закрепляющей право на свободу информации, статье 46, гарантирующей судебную защиту прав и свобод, а также статье 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации».

Важным прецедентом является также решение Верховного Суда РФ по жалобе ЗАО «Общественное российское телевидение» и группы его журналистов на Постановление Государственной Думы № 1182-II ГД от 5 марта 1997 года о приостановлении их аккредитации на один месяц. Заявленные в суд требования были приняты к производству как дело по жалобе на индивидуальный акт государственного органа в соответствии со статьей 116 главы 24.1 ГПК РСФСР и Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Постановление нижней палаты ставило телекомпании ОРТ в вину, что «любая серьезная, волнующая население тема, обсуждаемая в Государственной Думе... либо не освещается Общественным телевидением России, либо искажается до неузнаваемости... вырываются отдельные фразы из выступлений депутатов Государственной Думы и подаются часто с необъективными комментариями, извращающими саму суть высказывания. Это делается с единственной целью — дискредитировать депутатов Государственной Думы и Государственную Думу в целом».

Верховный Суд РФ признал обжалуемое постановление недействительным, положив в обоснование своего решения следующие аргументы. Во-первых, институт аккредитации является для журналистов одним из законных способов реализации конституционного права свободно искать и получать информацию в целях дальнейшего производства и распространения массовой информации. Во-вторых, принятое Государственной Думой постановление в определенной степени ограничивает права аккредитованных журналистов, дополнительно предусмотренные статьей 48 Закона «О СМИ» и отсутствующие у неаккредитованных журналистов. В-третьих, постановление нарушает права и интересы ЗАО ОРТ, поскольку ограничения прав аккредитованных журналистов ОРТ объективно приводят к нарушению его прав и интересов по производству и распространению массовой информации.

В-четвертых, суд отверг ссылку ответчика на то, что Положением об аккредитации журналистов СМИ при Государственной Думе предусмотрено приостановление аккредитации при нарушении им требований положения, а также в случае

возбуждения в отношении его уголовного или гражданского дела по факту распространения сведений, порочащих честь и достоинство депутата. Суд указал, что «в соответствии со статьей 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина (в рассматриваемом судом случае — права и свободы журналистов ОРТ по поиску и получению информации на изложенных в ст. 48 Закона РФ «О средствах массовой информации» условиях, как аккредитованных корреспондентов) могут быть ограничены лишь федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Применимым законом в данном случае является Закон «О СМИ», который не содержит такого ограничения, как приостановление аккредитации, из чего следует, что соответствующая норма Положения об аккредитации не соответствует федеральным законам, а следовательно, не подлежит применению при разрешении спора в суде. По этому основанию (отсутствие в федеральном законе приостановления аккредитации журналистов как меры ограничения их прав) суд признал постановление Государственной Думы незаконным и неправомерно ограничивающим права аккредитованных журналистов.

Кроме того, суд обратил внимание на то, что вменяемая журналистам «недостоверность освещения работы Государственной Думы» (т.е. распространение не соответствующих действительности сведений) может быть основанием для лишения журналистов аккредитации лишь при наличии вступившего в законную силу решения суда и при условии, что «такие не соответствующие действительности сведения, распространенные журналистом либо редакцией, порочат честь и достоинство организации, аккредитовавшей журналиста» (сомнительность наличия у организаций таких характеристик, как честь и достоинство, — отдельная тема, к которой мы еще вернемся)[157].

В то же время следует признать, что *недостатки правоприменительной практики не в последнюю очередь предопределены недостаточной четкостью формулировок статьи 48 Закона «О СМИ»*. Обратим внимание на то, что сам механизм аккредитации в законодательной формуле оказался

[157] См. Решение Верховного Суда РФ от 25 марта 1997 года № ГКПИ 97-132.

перевернутым: редакция подает заявку, а организация аккредитует. Данная формула опирается на ошибочное толкование слова «аккредитация», которое означает уполномочие на представительство интересов (от латинского *accreditivus* — доверительный). Следовательно, за редакциями СМИ должно признаваться право аккредитовать, т.е. уполномочить своих сотрудников (штатных или внештатных) представлять их интересы при той или иной организации, у которой, в свою очередь, есть обязанность признать их полномочия при соблюдении установленных условий аккредитации.

С учетом всех этих замечаний представляется целесообразным пересмотреть статью 48 Закона «О СМИ», придав ей следующую редакцию:

«Организации, осуществляющие выпуск зарегистрированных средств массовой информации, вправе обращаться к любым организациям с просьбой об аккредитации при них своих журналистов.

Предоставление аккредитации не должно ставиться в зависимость от уступок со стороны журналиста, которые привели бы к ограничению его прав и свобод. Организации, к которым обращены просьбы об аккредитации, обязаны аккредитовать заявленных журналистов при условии соблюдения правил аккредитации, установленных этими организациями.

Правила аккредитации могут содержать обоснованные нормативы (квоты), определяющие количество журналистов, аккредитуемых от одной редакции. Установление таких нормативов должно осуществляться на основе принципов открытости, разумности, равенства и справедливости, чтобы обеспечить реализацию права аудитории на получение общественно значимых сведений через максимально широкий круг средств массовой информации.

Правила аккредитации не могут содержать каких-либо дополнительных требований к аккредитованным журналистам, помимо вытекающих из положений Закона.

Предоставление аккредитации должно облегчать журналистам выполнение их профессиональных обязанностей и не может использоваться в целях ограничения свободы их передвижения или доступа к информации.

Организации, предоставившие журналистам аккредитацию, обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные

условия для производства записи и передачи информации в редакцию, оказывать содействие в организации индивидуальных встреч и бесед с должностными лицами.

Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами, организациями и объединениями, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия. Аккредитованные журналисты обязаны уважать правила внутреннего распорядка, установленные в аккредитовавших их органах, организациях или объединениях, и не создавать помех их деятельности.

Журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные правила аккредитации либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие деловую репутацию организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда».

Особенности аккредитации журналистов, работающих в «горячих точках», будут рассмотрены далее.

Защита источника информации

Разумеется, помимо официальных каналов получения информации всегда существует неофициальный, основанный на доверительных отношениях с информатором. Совершенно очевидно, что лицо, снабжающее редакцию, журналиста серьезной компрометирующей информацией, нуждается в том, чтобы не быть узнанным. В противном случае опасения за свою судьбу, благополучие, а иногда и жизнь вынудят его не предавать гласности известные ему сведения. Таким образом, с одной стороны, правовые гарантии сохранения в тайне персональных данных информатора позволяют прессе получать от него, порой, сенсационные сообщения. С другой стороны, нельзя допустить, чтобы анонимность служила прикрытием для клеветы, фальсификации и других средств манипулирования общественным мнением. Вот почему важно суметь пройти между Сциллой игнорирования института защиты источника информации и Харибдой его абсолютизации.

В отечественную правовую систему этот институт был впервые введен Законом СССР «О печати и других средствах массовой информации». Российский Закон «О СМИ» не только

сохранил, но и развил его. Тем самым он предвосхитил появление конституционной нормы, допускающей возможность освобождения отдельных категорий граждан от обязанности давать свидетельские показания (ст. 51 Конституции РФ).

Институт защиты источника информации непосредственно вытекает из конституционного права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции РФ). Он связан, с одной стороны, с правом на имя, а с другой — на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Таким образом, этот институт, во-первых, распространяется на свободу обмена корреспонденцией: никто не вправе вскрывать, знакомиться и оглашать содержание писем и телеграмм, поступающих в редакцию, подслушивать телефонные разговоры сотрудников, иначе как на основании судебного решения. Во-вторых, он обязывает редакции СМИ и их сотрудников сохранять в тайне поступающую к ним от граждан доверительную информацию.

Когда речь идет о *сообщениях, предоставленных гражданами не для распространения, а для ориентировки журналистов*, Закон «О СМИ» (ч. 1 ст. 41) требует от редакций не разглашать полученную информацию в своих публикациях. Что касается возможности передать эти сведения третьему лицу, то здесь должны учитываться характер, степень и правовые основания их конфиденциальности (государственная, служебная, коммерческая, личная, семейная и т.п. тайна).

В-третьих, рассматриваемый институт обязывает редакции (ч. 2 ст. 41) и журналистов (п. 4 ч. 1 ст. 49) не разглашать персональные данные, позволяющие идентифицировать личность автора письма или иного сообщения в редакцию, если тот оговорил сохранение их в тайне. Закон освобождает редакцию от обязанности сохранять в тайне источник информации и его персональные данные, «когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом» (ч. 2 ст. 41).

Причем суд имеет реальные инструменты для того, чтобы принудить редакцию к выполнению его требования. Сошлюсь, в частности, на пункт 6 статьи 1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 года, где устанавливается: «Требования и распоряжения судей при осуществлении ими полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других юридических лиц и физических лиц.

Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления правосудия, представляются по требованию судей безвозмездно. Неисполнение требований и распоряжений судей влечет установленную законом ответственность». Предусмотрена даже уголовная ответственность за злостное неисполнение или воспрепятствование исполнению судебного акта (ст. 315 УК РФ).

Правда, в настоящий момент существует опасность постепенной утраты такого важного демократического завоевания, как тайна источника журналистской информации. Его подрывает, в частности, складывающаяся в некоторых регионах практика заключения противоправных соглашений о сотрудничестве редакций СМИ с органами безопасности и правоохранительными органами.

Так, 5 июня 2000 года Управление ФСБ РФ по Волгоградской области заключило Соглашение о сотрудничестве № 101 с государственным унитарным предприятием «Редакция газеты "Волгоградская правда"». Здесь закрепляется, что «в случае получения сведений, находящихся в компетенции УФСБ, из других источников, сотрудники редакции, в соответствии с п. 8 ст. 47 Закона «О средствах массовой информации», обязаны проверить их достоверность в ПОС УФСБ».

Как легко догадаться, в данном случае налицо: во-первых, откровенная фальсификация текста статьи 47 Закона «О СМИ», в которой говорится не об обязанностях, а о правах журналиста; во-вторых, откровенное игнорирование обязанности редакции и журналиста сохранять в тайне источник информации (ст. 41 Закона «О СМИ»); в-третьих, фактическое понуждение журналистов к сбору информации в пользу органов безопасности, что является прямым нарушением требований части 1 статьи 51 Закона «О СМИ», согласно которой «не допускается использование установленных настоящим Законом прав журналиста в целях... сбора информации в пользу постороннего лица или организации, не являющейся средством массовой информации».

Соглашение также *неправомерно ограничивает редакционную самостоятельность и фактически вводит цензуру*, когда обязывает редакцию: а) использовать полученные от УФСБ сведения в своих публикациях, «не сопровождая их собственными комментариями»; б) предварительно проверять в УФСБ полученные из других источников сведения о негативных проявлениях, допущенных сотрудниками УФСБ, и только

«после проверки этих фактов уполномоченными органами» принимать решение об их опубликовании; в) в случае опубликования «недостоверной информации, не подтвержденной ПОС УФСБ», опровергнуть ее в порядке, предусмотренном статьей 44 Закона «О СМИ». Все эти положения ограничивают не только профессиональные права журналистов, но и их гражданские права, предусмотренные статьей 29 Конституции РФ, а значит, нарушают требования части 3 статьи 55 Конституции РФ, поскольку ограничения таких прав могут устанавливаться только федеральным законом.

Практика заключения аналогичных соглашений существует и в некоторых других правоохранительных и контрольных органах.

Напротив, новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ подкрепляет институт защиты источника информации, введенный Законом «О СМИ». В части 2 статьи 144 УПК РФ устанавливается: «По сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации, проверку проводит по поручению прокурора орган дознания или следователь. Редакция, главный редактор соответствующего средства массовой информации обязаны передать по требованию прокурора, следователя или органа дознания имеющиеся в распоряжении соответствующего средства массовой информации документы и материалы, подтверждающие сообщение о преступлении, а также данные о лице, предоставившем указанную информацию, за исключением случаев, когда это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации».

Во избежание коллизий в законодательстве необходимо в уголовно-процессуальном законодательстве включение журналиста в перечень лиц, освобожденных от обязанности давать свидетельские показания. Такая норма будет полностью соответствовать как действующему законодательству, так и сложившейся практике.

Важно подчеркнуть и *международно-правовой аспект проблемы защиты журналистских источников доверительной информации*. В частности, Софийская декларация ЮНЕСКО 1997 года гласит: «Журналиста нельзя принуждать к разглашению источников информации». Эта же мысль прослеживается в Резолюции о журналистских свободах и правах человека, принятой 4-й Европейской конференцией министров по политике в области СМИ (Прага, 1994 г.) и в Резолюции Европейского

парламента о конфиденциальности журналистских источников от 18 января 1994 года.

Сошлюсь также на прецеденты, сложившиеся в практике Европейского суда по правам человека. Так, в марте 1996 года, рассматривая дело «Goodwin против Великобритании», Суд усмотрел нарушение статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в приказе, требовавшем от журналиста раскрыть источники информации. Суд посчитал, что «защита журналистских источников информации является одним из основополагающих условий свободы печати... При отсутствии подобной защиты источники не стали бы оказывать содействие прессе, что отрицательно сказалось бы на способности прессы предоставлять точную и надежную информацию по вопросам, представляющим общественный интерес»[158].

В развитие упомянутых резолюций Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию № R (2000) 7 относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации. Этот документ рекомендует государствам — членам СЕ осуществлять в национальном законодательстве и придерживаться на практике следующих принципов:

1. Журналист вправе не раскрывать информацию, идентифицирующую ее источник.

2. Такое же право принадлежит другим лицам, которые благодаря своим профессиональным отношениям с журналистами могут узнать об информации, идентифицирующей ее источник (речь может идти о редакторе, работодателе, корректоре, секретаре и т.д.).

3. Право журналистов не раскрывать информацию, идентифицирующую ее источник, не должно подвергаться иным ограничениям, чем те, которые упомянуты в статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Раскрытие информации, устанавливающей источник, не должно считаться необходимым, если нельзя убедительно установить, что, во-первых, не существует разумной альтернативы раскрытию или эти альтернативные меры уже исчерпаны, и, во-вторых, если законный интерес в раскрытии определенно перевешивает общественный интерес в нераскрытии, имея в виду, что: а) доказана первостепенная необходимость раскрытия; б) обстоятельства носят достаточно важный и серьезный

[158] **Европейский суд по правам человека. Избранные решения:** В 2 т. — Т. 2. — 2000. — С. 187.

характер; в) необходимость в раскрытии вытекает из общественных потребностей; г) обоснованность раскрытия может подвергаться контролю со стороны Европейского суда по правам человека.

4. В судебном деле против журналиста, возбужденном на основании утверждения о якобы имевшем место нанесении ущерба чести и репутации какого-либо лица, власти с целью установления правдивости или неправдивости такого утверждения должны рассматривать все свидетельства, которые им доступны на основании национального процессуального права, и не могут требовать для этой цели раскрытия журналистом информации, идентифицирующей ее источник.

5. Должны соблюдаться следующие условия процедуры раскрытия источника: а) ходатайства и просьбы со стороны компетентных органов власти об инициировании действий, направленных на раскрытие информации, устанавливающей источник, должны предприниматься только должностными лицами или органами власти, имеющими законные полномочия по раскрытию информации; б) журналисты должны быть поставлены властями в известность об их праве не раскрывать информацию, устанавливающую источник, а также об ограничениях на это право до того, как будет высказана просьба о раскрытии; в) санкции против журналистов за нераскрытие информации, устанавливающей источник, должны налагаться только судебными властями в ходе судебных разбирательств; г) журналисты должны иметь право на пересмотр другими судебными властями наложенных на них санкций за нераскрытие информации, устанавливающей источник; д) в тех случаях, когда журналисты соглашаются раскрыть информацию, идентифицирующую источник, компетентные власти должны принять меры по ограничению масштабов раскрытия и сами должны уважать конфиденциальность такого раскрытия.

6. Не должны допускаться перехват сообщений журналистов или их работодателей, установление наблюдения за ними и их контактами, а также обыски и выемки в их личных или служебных помещениях имущества или корреспонденции, если цель этих действий состоит в том, чтобы лишить журналистов права не раскрывать информацию, идентифицирующую ее источник. В тех случаях, когда информация, устанавливающая источник, получена органами предварительного следствия или суда с помощью любого из вышеуказанных действий, должны быть приняты меры по предотвращению последующего

использования этой информации в качестве свидетельства в судах, если это раскрытие не оправдано по условиям вышеприведенных принципов.

7. Установленные принципы не ограничивают национальное законодательство в вопросе об освобождении обвиняемого от необходимости свидетельствовать против самого себя[159].

Работа журналистов в «горячих точках»

Вопрос о правовом статусе журналистов, работающих в условиях напряженности и конфликта, заслуживает рассмотрения, особенно с учетом опыта Совета Европы в данном вопросе. Согласно Закону «О СМИ» журналист имеет право посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение. Кроме того, он может присутствовать на митингах и демонстрациях. Тем самым создаются условия, с одной стороны, для открытости самых конфликтогенных социальных зон и ситуаций, а с другой — для героизации экстремального поведения, и в частности международного терроризма, сепаратизма и т.д. Эту взаимосвязь можно выразить формулой: *«До приезда съемочной группы массовые беспорядки не начинаются»*. Вот почему в последнее время все чаще раздаются голоса, призывающие международное сообщество озаботиться выработкой рекомендаций для журналистов, освещающих угоны самолетов, захваты заложников и другие проявления международного терроризма.

Формально в контексте Законов «О чрезвычайном положении» и «О безопасности», а также конкретных президентских указов о введении чрезвычайного положения в отдельных местностях ограничение свободы массовой информации выражается прежде всего в предварительной цензуре информации, освещающей события в зоне чрезвычайного положения, с правом временного ареста печатной продукции[160]. На практике все эти меры дополняются системой специальной аккредитации.

[159] См.: http//www.ruj.ru/.

[160] См., напр.: Указ Президента РФ «О введении чрезвычайного положения на части территорий Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» от 4 апреля 1994 г. № 657.

События в Чечне уже не первый день занимают главное место в информационной картине России. Именно здесь решаются самые важные вопросы: сколько еще солдатских жизней унесет война, как долго продлятся страдания мирного населения, сохранится ли территориальная целостность страны? И общество имеет право знать правду о том, что на самом деле происходит в Чечне. Власти обязаны гарантировать это право, помогая журналистам выполнить своей общественный долг и донести людям правду.

Во время так называемой «первой чеченской войны» существовало Временное положение об аккредитации и порядке работы представителей российских и иностранных СМИ при Территориальном управлении федеральных органов исполнительной власти в Чеченской Республике. Оно не отменяло права журналистов, предусмотренные Законом «О СМИ», однако фактически подменяло их другими, особыми правомочиями. В документе предусматривалось, что аккредитованные журналисты вправе: пользоваться услугами мобильного информационного центра (связь, транспорт, сопровождение, организация встреч); находиться в зоне боевых действий, в расположении частей с видео-, фото- и прочей аппаратурой в сопровождении представителей соответствующих министерств и ведомств (МВД, МО, ФСК, МЧС и т.д.); получать необходимую информацию у сотрудников пресс-службы Правительства РФ, в том числе на брифингах и пресс-конференциях; знакомиться с предназначенными для публикации материалами пресс-службы.

В ходе так называемой «второй чеченской войны» федеральные власти сконструировали более сложный механизм информирования общественности о положении в Чеченской Республике. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 1999 года № 1538-р в целях оперативного освещения событий, происходящих в регионах Северного Кавказа, был образован Российский информационный центр (Росинформцентр), для обеспечения деятельности которого была сформирована межведомственная рабочая группа из представителей МВД России, Минобороны России, МИД России, Минюста России, Миннаца России, МЧС России, ГТК России, ФСБ России, ФСНП России, ФПС России, а также ВГТРК. Фактическим руководителем государственной информационной политики в отношении событий в Чечне стал помощник Президента Российской Федерации С.В. Ястржембский, что, разумеется, не соответствует пункту 2 статьи 13 и пункту 1

статьи 15 Федерального закона «О борьбе с терроризмом», возлагающим подобные функции на руководителя оперативного штаба по проведению контртеррористической операции.

Правила *аккредитации* представителей СМИ при аппарате С.В. Ястржембского являются уникальным документом, поскольку никогда прежде при аппаратах помощников Президента РФ процедуры аккредитации журналистов не существовало. Фактически этот документ регламентировал не процедуру получения прессой информации о деятельности помощника Президента РФ, а порядок сбора информации на территории одного из субъектов Российской Федерации. Правила наделяют аккредитованных журналистов правом принимать участие в освещении боевых действий при условии, что они включены в соответствующую группу, формируемую по согласованию с руководством силовых структур. Аккредитованным журналистам запрещалось самостоятельно передвигаться по Чеченской Республике и брать интервью у военнослужащих без разрешения представителей пресс-центров. Непосредственно в зоне проведения контртеррористической операции действовала дублирующая система аккредитации[161].

Устанавливая подобную организационную схему, федеральные власти отчасти использовали опыт США, где еще в 1984 году была введена система *журналистских пулов для освещения военных действий*. Представители СМИ, попадающие в такие аккредитованные при военном командовании группы, должны были дать обязательство соблюдать установленные в войсках правила и требования безопасности, не создавать помех выполнению боевых задач. Со своей стороны, командование обязывалось оказывать помощь журналистам транспортом, средствами связи, охраной, обеспечивать условия для передачи подготовленных материалов в редакции.

В ходе войны в Персидском заливе американская система журналистских пулов подверглась жесткой критике со стороны ряда СМИ как фактически ограничивающая доступ к информации и представляющая собой форму добровольной цензуры. Однако в условиях плюралистического общества даже столь изощренная система не смогла обеспечить исключительно

[161] См.: **Шишкин Д.** Юридический анализ Правил аккредитации представителей средств массовой информации при Аппарате помощника Президента РФ С.В. Ястржембского // Законодательство и практика средств массовой информации. — 2000. — № 2.

односторонее, проправительственное освещение в СМИ событий на театре военных действий. Так, телекомпания CNN широко демонстрировала представленные иракскими информационными службами видеозаписи сбитых самолетов и пленных пилотов многонациональных сил, разбомбленных больниц и школ, жертв среди мирного населения и т.д. По мнению С.П. Лукницкого, военное руководство США прекрасно отдает себе отчет в необходимости совершенствовать работу со СМИ, поскольку в условиях современных технологий и общественных отношений каждому командиру неизбежно придется делить поле боя с журналистами, а значит, он должен уметь наладить с ним конструктивное и взаимовыгодное сотрудничество[162].

На практике, однако, создание Росинформцентра не привело к большей открытости информации о событиях в Чеченской Республике. Напротив, как свидетельствует практика, сведения о потерях и жертвах среди военнослужащих и мирного населения нередко становились конъюнктурным инструментом политических манипуляций. Не была обеспечена даже оперативная публикация имен погибших, как то делалось еще в Первую мировую войну.

Ситуация осложнялась тем, что военные действия в Чеченской Республике велись в отсутствие официального режима чрезвычайного положения, что, в свою очередь, явилось следствием опасного пробела в законодательстве. Дело в том, что Конституция РФ предусмотрела, что режим чрезвычайного положения определяется федеральным конституционным законом. Отсюда следовало, что закон РФ «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 года применяться далее не мог, поскольку он не был принят в качестве именно конституционного закона.

В то же время *конституционное право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом может быть ограничено только федеральным законом*. Не указом, не постановлением, не инструкцией о порядке аккредитации, а именно и только законом. Единственным наиболее подходящим к ситуации в Чечне оказался Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 года. Однако этот закон, вполне

[162] **Лукницкий С.П.** Россия и печать: век антиСМИитизма. Средства массовой информации на пути к третьей древнейшей профессии. Вопросы Управления. — М.: Правовое просвещение, 1998. — С. 136–137.

подходящий для случаев с угоном самолета или захватом заложников, очень трудно применить к ситуации с вооруженным мятежом в одном из регионов страны. В одном из интервью я даже сравнил это с попыткой натянуть женскую туфельку на солдатскую ногу. Впрочем, выбор у власти был невелик, и Указом Президента РФ «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» от 22 января 2001 года № 61 в соответствии с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» был создан оперативный штаб по управлению контртеррористическими операциями на территории региона.

Однако в данном Федеральном законе нет ни слова о возможности введения цензуры, ограничения профессиональных прав журналистов, обязательной аккредитации. Напротив, есть — и это вполне разумно — требование минимальной огласки «технических приемов и тактики проведения контртеррористических операций, а также состава участников указанных операций».

Непосредственно журналистов касается лишь пункт 2 статьи 13 данного закона: «В зоне проведения контртеррористической операции деятельность работников средств массовой информации регулируется руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией, если иное не предусмотрено федеральным законом». А федеральным законом, т.е. в данном случае Законом «О СМИ», предусмотрены профессиональные права журналистов, перечисленные в статье 47: «искать, запрашивать, получать и распространять информацию... производить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки... посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение... излагать свои личные суждения и оценки и т.д.».

Можно ли обвинять журналиста в нарушении Закона «О борьбе с терроризмом», если он добросовестно выполняет его требования, реализуя при этом свои права, предусмотренные Законом «О СМИ»? Разумеется, это нельзя считать и злоупотреблением правом в смысле пункта 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, если, конечно, такие действия журналист не осуществляет исключительно с целью причинить вред другому лицу. К сожалению, журналистов, освещающих

события в Чечне с объективистских позиций и позволяющих себе усомниться в правдивости и полноте официальной информации, часто обвиняют в пособничестве террористам, в разжигании пораженческой истерии. Но соответствует ли это российскому законодательству?

По логике законодателя, *не журналист, а именно руководитель оперативного штаба или представитель штаба, ответственный за поддержание связи с общественностью, определяет форму и объем информирования общественности о террористической акции*. При этом «не допускается распространение информации:

1) раскрывающей специальные технические приемы и тактику проведения контртеррористической операции;

2) способной затруднить проведение контртеррористической операции и создать угрозу жизни и здоровью людей, оказавшихся в зоне проведения контртеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны;

3) служащей пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма;

4) о сотрудниках специальных подразделений, членах оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией при ее проведении, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции» (п. 2 ст. 15 Федерального закона «О борьбе с терроризмом»).

Систематическое толкование данной нормы показывает, что именно руководитель штаба (а совсем не журналист!) должен не допустить противоправное распространение информации. Ограничиваются ли тем самым права журналиста на получение информации? Отчасти да, поскольку руководитель или представитель оперативного штаба не вправе — даже если захочет — предоставить представителю СМИ указанную информацию. Вправе ли журналист искать другие источники такой информации? Вправе, поскольку никакого запрета на поиск информации данным законом не установлено. Вот почему весьма сомнительными с юридической точки зрения выглядят те предупреждения, которые были вынесены МПТР как регистрирующим органом газете «Коммерсантъ», телекомпании НТВ и редакциям некоторых других СМИ за публикацию интервью с видными деятелями чеченских сепаратистов. Безусловно, если эти интервью содержали призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства либо иным образом нарушали требования статьи 4

Закона «О СМИ», то налицо основания для вынесения предупреждений. Но сам по себе факт публикации интервью не содержит состава правонарушения.

Обратим внимание также на принятую в 1996 году Комитетом министров Совета Европы Рекомендацию № (96) 4 «О защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности». Этот документ исходит из исключительности роли журналистов и СМИ в информировании общественности о нарушениях национального и международного права и страданиях людей в ситуациях конфликта и напряженности, а тем самым предотвращении дальнейших нарушений и страданий.

Рекомендация содержит конкретные принципы защиты журналистов. Причем она предлагает правительствам государств — членов СЕ применять их без различия в отношении иностранных и местных корреспондентов, а также без дискриминации по каким бы то ни было основаниям, распространяя на всех тех, кто занят сбором, обработкой и распространением новостей и информации, включая телеоператоров и фотографов, а также персонал поддержки, как-то водители и переводчики.

В разделе «Защита физической безопасности журналистов» обращается внимание на те меры, которые могут предпринять профессиональные организации журналистов и их работодателей: профилактика, страхование и наличие «горячей линии». Среди профилактических мер рекомендуются привлечение компетентных специализированных организаций, таких как полиция или вооруженные силы, к подготовке корреспондентов; широкое распространение среди журналистов «пособий по выживанию» и информации о средствах индивидуальной защиты. Причем власти и компетентные специализированные организации государств-членов должны предоставлять информацию и оказывать помощь в организации обучения.

Журналисты, работающие в ситуациях конфликта и напряженности, должны иметь соответствующую страховку, охватывающую случаи болезни, ранения, репатриации и смерти. Правительства государств-членов и организации СМИ должны рассматривать обеспечение страховкой всех журналистов, направляющихся на опасные задания, как стандартное условие их профессионального контракта и коллективных договоров. Профессиональные организации должны рассмотреть вопрос о создании фонда солидарности, который мог бы компенсировать журналистам или членам их семей ущерб в случаях, когда страховка оказывается недостаточной или ее нет.

Что касается «горячих линий», организованных Международным комитетом Красного Креста (МККК), Международной федерацией журналистов (МФЖ) и Международной сетью содействия свободе слова (IFEX), то они уже доказали свою эффективность для розыска пропавших журналистов и привлечения внимания мировой общественности к случаям покушения на физическую безопасность работников прессы и их профессиональные права. Теперь важно, чтобы о существовании и правилах работы таких «горячих линий» стало лучше известно журналистам. В целях повышения эффективности действий по обнаружению журналистов и оперативности принятия мер по повышению их безопасности полезно, чтобы корреспонденты, работающие в зоне конфликта, информировали в конфиденциальном порядке полевых представителей Красного Креста о своем местонахождении.

Раздел «Права и условия труда журналистов, работающих в условиях конфликта и напряженности» распространяет общепризнанные положения международного права, касающиеся права искать, передавать и получать информацию, свободы передвижения, тайны переписки, конфиденциальности источников информации и т.д., на ситуацию работы журналистов в «горячих точках». Принцип 7 запрещает какое-либо произвольное ограничение этих прав и свобод. Любое вмешательство должно в силу этого:

а) основываться на предписаниях закона и быть сформулированным в четких и ясных терминах;

б) преследовать законную цель, как она определена в соответствующих положениях актов о правах человека и практике Европейского суда по правам человека;

в) быть необходимым в демократическом обществе, т.е. соответствовать острой социальной потребности, основываться на доводах, которые разумны, достаточны и пропорциональны преследуемой законной цели.

Согласно Рекомендации, в условиях войны или другой чрезвычайной ситуации, угрожающей существованию нации, о чем должно быть официально объявлено, меры, приостанавливающие действия государственных обязательств по обеспечению прав и свобод, являются допустимыми лишь в той мере, в какой эти меры строго необходимы в сложившейся ситуации при условии, что они не являются несовместимыми с другими обязательствами, вытекающими из международного права, и не ведут к дискриминации исключительно по признакам расы,

цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Государства-члены должны воздерживаться от принятия каких-либо ограничительных мер против журналистов, как-то: отзыв аккредитации или высылка в связи с осуществлением ими своей профессиональной деятельности или в связи с содержанием репортажей и информации, передаваемой направившими их средствами информации.

Принцип 8 обязывает государства-члены предписать своим вооруженным и полицейским силам предоставлять необходимую и разумную защиту, а также помощь журналистам, когда она им требуется, и обращаться с ними как с гражданскими лицами. При этом они не должны использовать защиту журналистов в качестве предлога для ограничения их прав.

Система аккредитации журналистов, согласно Принципу 11, должна вводиться только в той мере, в какой это необходимо в конкретной ситуации, и иметь целью облегчение журналистам выполнения их профессиональных обязанностей в ситуациях конфликта и напряженности. Если такая система установлена, аккредитация, как правило, должна предоставляться и не ставиться в зависимость от уступок со стороны журналиста, которые привели бы к ограничению его прав и свобод. Причем осуществление профессиональной журналистской деятельности и журналистских свобод не должны зависеть от аккредитации. Сама же аккредитация не должна использоваться в целях ограничения свободы передвижения журналистов или доступа их к информации. Всякий отказ в аккредитации, ведущий к ограничению свободы передвижения журналиста или его доступа к информации, должен быть обоснован.

Глава «Расследование» обязывает государства-члены расследовать все случаи покушения на физическую безопасность журналиста, которые произошли в пределах их юрисдикции в условиях конфликта и напряженности. Они должны придавать должное значение сообщениям журналистов, профессиональных организаций и организаций СМИ обо всех таких случаях. Государства-члены должны использовать все соответствующие меры, чтобы те, кто несет ответственность за такие покушения, предстали перед судом, независимо от того, принадлежат ли они к террористическим или другим организациям, либо работают на органы власти, или действуют в личном качестве.

Доступ журналистов к информации о работе органов предварительного следствия и суда

Общие правила поиска, получения и распространения журналистом информации несколько видоизменяются применительно к некоторым специфическим сферам. Одной из таких сфер являются предварительное следствие и судебная деятельность.

Проблематику *досудебных публикаций* рассмотрим на примере дела журнала «Профиль», в течение длительного времени занимавшего Судебную палату по информационным спорам (СПИС). Суть конфликта состояла в том, что журнал опубликовал расшифровки телефонных переговоров подследственного И., что стало поводом для обращения его адвоката в СПИС.

В этой истории настораживают две вещи. Во-первых, публикация «Профиля» появилась тогда, когда почти одновременно (январь—февраль 1997 г.) в нескольких изданиях были напечатаны однотипные (по своей направленности) материалы об одном и том же не законченном следствием уголовном деле. Подобные спланированные газетно-журнальные «залпы» были нередки в практике партийно-советской печати. Сейчас подобные акции организуются уже не обкомами, а политтехнологами и специалистами по PR, но от этого они не стали более нравственными и законными. Во-вторых, адвокат подследственного почему-то не поставил вопрос о возбуждении уголовного дела по статье 138 УК (нарушение тайны переписки, телефонных переговоров и т.д.) в связи с публикацией записей. Значит, он не сомневался в том, что подслушивание велось не журналистами, а лицами, имевшими на то право в силу санкции прокурора или судебного решения.

Все это наводит на мысль, что редакция журнала добровольно стала орудием в руках того, кого мы условно обозначим как первоисточник информации, и в таком качестве оказалась в проблемной ситуации, известной под названием «досудебная публикация». Замечу, что подобные публикации не редкость. Будучи подготовлены без должной аккуратности и профессионализма, они могут, во-первых, скомпрометировать лиц, которые лишь обвиняются в совершении преступления, но виновными еще не признаны, а во-вторых, затруднить установление истины по делу, внося определенные «информационные помехи», воздействующие на сознание судей, свидетелей и т.д. (что особенно ощутимо в условиях дефицита правовой культуры).

В то же время нет никаких оснований для вывода о противоправности любых досудебных публикаций, поскольку в законодательстве существует запрет на публикацию только таких материалов, которые предрешают решение суда[163].

Именно такую позицию и заняла Судебная палата в данном деле, признав вполне правомерными досудебные публикации «Московского комсомольца», «Новой газеты» и журнала «Деньги». В решении СПИС прямо говорится, что «авторы публикаций, опираясь на полученные сведения о результатах расследования, вправе делать собственные выводы и давать собственные оценки как этим сведениям, так и процессуальным действиям органов предварительного следствия». Более того, СПИС считает, что редакция «не может нести ответственность ни за содержание, ни за характер высказываний следователя — официального должностного лица. Правомерность и целесообразность его действий в части разглашения данных предварительного следствия — предмет оценки соответствующих структур самой прокуратуры».

Что же помешало СПИС распространить эту позицию и на журнал «Профиль»? Почему для него сделано исключение из тех общих правил, которые сформулировала Судебная палата? Думаю, виной всему отказ редакции сообщить, откуда были получены записи прослушанных телефонных разговоров. Журнал избрал в этом вопросе фигуру умолчания, рассчитывая, видимо, на очевидность секрета полишинеля.

Но, странное дело, Судебную палату эта фигура вообще не заинтересовала. «Дело, однако, вовсе не в источнике информации», отмечается в решении СПИС, а в том, что налицо «неправомерное вмешательство в частную жизнь указанных в публикации лиц, нарушение тайны их телефонных переговоров». Вот с этим согласиться трудно.

Если прослушивание телефонов велось в установленном законом порядке уполномоченными на то государственными органами, то вмешательство есть, но правомерное. Публикация расшифровок полученных записей возможна, но лишь после их рассекречивания, приобщения к материалам дела и с разрешения прокурора и (или) следователя в порядке статьи 161

[163] См.: Рекомендация СПИС «О применении принципа презумпции невиновности в деятельности журналистов» от 24 декабря 1997 г. № 2 (11); Анализ законотворчества РФ в контексте права человека на информацию. — М.: Центр «Право и СМИ», 1999. — Вып. 17. — С. 318–320.

УПК РФ, которая гласит: «Данные предварительного расследования могут быть преданы гласности лишь с разрешения прокурора, следователя, дознавателя и только в том объеме, в каком ими будет признано это допустимым, если разглашение не противоречит интересам предварительного расследования и не связано с нарушением прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Разглашение данных о частной жизни участников уголовного судопроизводства без их согласия не допускается». Разумеется, это правило не распространяется на публикацию в СМИ тех сведений, которые самостоятельно добыты журналистами, в том числе получены ими от участников уголовного судопроизводства, которые в таком случае и несут ответственность за разглашение данных предварительного следствия. Если же расшифровки не были рассекречены и приобщены к материалам дела, то лица, передавшие их в прессу, должны отвечать за разглашение сведений о результатах оперативно-розыскной деятельности (п. 4 ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне»).

Если подслушивание вели сами журналисты, то они должны быть привлечены к уголовной ответственности за нарушение тайны переписки, а редакция вполне заслуживает предупреждения со стороны регистрирующего органа.

В свою защиту «Профиль», помимо прочего, ссылался на статью 50 Закона «О СМИ», которая допускает распространение сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудиозаписи, если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц. Однако скрытая аудиозапись и запись скрытно прослушиваемого телефонного разговора — не одно и то же. Нарушение тайны связи, как она определена статьей 32 Закона «О связи», — уголовное преступление. И если журналист получает задание прослушать и записать чужой телефонный разговор (даже в целях защиты общественных интересов), то в силу требований статьи 49 Закона «О СМИ» он обязан от его выполнения отказаться. Нельзя бороться с беззаконием, творя новое беззаконие.

Случай с журналом «Профиль» показывает, как просто журналист может стать невольным исполнителем PR-акций заинтересованных лиц. В то же время нельзя пройти мимо вопроса об этичности и целесообразности разглашения данных предварительного следствия теми лицами, которые вправе разрешать это другим. К сожалению, в сознании работников

правоохранительных органов до сих пор сохранились представления о СМИ как инструменте пропаганды. Так, в приказе Генерального прокурора РФ от 24 ноября 1998 года № 82 «О задачах прокуроров, участвующих в рассмотрении судами уголовных дел» говорится о необходимости «использовать средства массовой информации для пропаганды деятельности государственных обвинителей. Обеспечить достоверность материалов, подлежащих опубликованию, их юридическую грамотность».

Попытки заранее сформировать общественное мнение в обвинительном ключе провоцируют явление так называемой «телевизионной, радийной и газетной адвокатуры». Естественно, действуя в рамках закона и профессиональной этики, адвокаты дают аудитории только благоприятную для своих подзащитных информацию. Представляется, что задача журналиста в подобных ситуациях стараться предоставить слово обеим сторонам, обеспечивая некую состязательность.

Теперь о проблеме допуска представителей СМИ к информации о судебной деятельности. Освещение журналистом судебных процессов имеет очевидную специфику, которая предопределена, прежде всего, необходимостью обеспечения презумпции невиновности, охраны чести, достоинства и деловой репутации граждан, независимости судей. Конституционный принцип открытости судопроизводства, во-первых, служит гарантом точного соблюдения норм материального и процессуального права при исследовании материалов дела, снижая тем самым вероятность судебной ошибки. Во-вторых, гражданский контроль за работой судебных органов — непременный атрибут демократического правового государства. В-третьих, режим открытости судопроизводства и публичности оглашения судебных актов — важное средство правового воспитания граждан, формирования цивилизованного правосознания. Однако расширение гласности здесь тормозится отсутствием правовых норм, детально регулирующих права и обязанности представителей СМИ в суде.

С одной стороны, журналисты вправе присутствовать на любых судебных процессах, поскольку согласно части 1 статьи 123 Конституции РФ и статье 241 УПК РФ разбирательство дел во всех судах открытое, за исключением предусмотренных процессуальным законодательством случаев. С другой стороны, действующее процессуальное законодательство практически не упоминает представителей СМИ и не относит их

к числу лиц, наделенных правом знакомиться с материалами дела. В результате образуется *пробел в правовом регулировании, который восполняется в основном усмотрением правоприменителя (в данном случае — судьи), которое колеблется в очень широких пределах.*

Многочисленность случаев, когда журналистам запрещают пользоваться блокнотами и диктофонами, удаляют из зала, отбирают фотоаппаратуру при входе в зал суда и т.п.[164], свидетельствует о наличии серьезного и взаимного непонимания судьями и представителями СМИ социальных ролей друг друга.

Явное отчуждение между этими профессиональными группами мне довелось зафиксировать в эмпирическом исследовании еще в 1986 году. Тогда, на заре перестройки, проведенный среди судей и журналистов опрос показал, что только 46 процентов судей признавали за представителями СМИ право присутствовать в зале суда наравне с другими гражданами, распространяя на них принцип открытости судопроизводства; 57 процентов — право делать записи в блокноте; 15 процентов — право вести магнитофонную запись. В то же время 52 процента судей были готовы допустить журналиста к судебным досье, хотя статьи 30 ГПК РСФСР и 236 УПК РСФСР признавали такое право только за лицами, участвующими в деле. Видимо, присутствие журналиста в зале суда, да еще с включенным диктофоном, раздражает судью гораздо сильнее, чем ознакомление представителя СМИ с материалами дела. На практике судьи нередко разрешают работникам прессы изучать материалы дела даже еще до завершения процесса.

Особые чувства у судей по сей день вызывает вопрос о журналистских расследованиях, которые могут вестись в СМИ независимо от предварительного следствия и судебного разбирательства. В 1986 году подавляющее большинство судей (88 процентов) категорически возражали против признания за журналистами подобного права. Более того, 76 процентов требовали от журналистов заранее информировать их о характере готовящейся публикации, а 71 процент рассматривали выступления СМИ с негативной оценкой деятельности суда по конкретному делу как подрыв правосудия[165]. В то же время необхо-

---

[164] **Нарушение прав журналистов и прессы на территории СНГ в 1995 году**. — С. 101–102, 109.

[165] См.: **Федотов М.А., Лучкин Д.В.** Судьи о журналистах // Социологические исследования. — 1988. — № 2.

димость журналистских расследований, аргументированной и точной критики в адрес судебных органов уже доказана социальной практикой, явившей множество примеров исправления судебных ошибок в результате вмешательства СМИ. А в тех случаях, когда СМИ от анализа отдельных фактов переходили к обобщению, их выступления стимулировали обновление законодательства. Резолюция ПАСЕ 1003 (1993) о журналистской этике, говоря о журналистских расследованиях, подчеркивает, что они ограничены правдивостью в представлении информации и честностью в выражении мнений и «несовместимы с журналистскими кампаниями, проводимыми на основе заранее определенных позиций или особых интересов».

К сожалению, прошедшие годы кардинально не изменили описанную картину отчуждения. По данным исследования, проведенного Фондом защиты гласности в 1997 году, среди судей доминируют представления о журналистах как «ловцах сенсаций и жареных фактов» (65 процентов), «манипуляторах общественным мнением» (51 процент), «прислужниках властей, богатых и влиятельных людей» (37 процентов), «продажных борзописцах, больших лжецах» (33 процента). Почти треть судей по-прежнему убеждены в том, что критические выступления прессы по конкретным делам компрометируют судебную власть. В то же время журналисты видят в судьях прежде всего «прислужников властей, богатых и влиятельных людей» (49 процентов), «бездушных чиновников, бюрократов» (20 процентов), «продажных людей» (12 процентов)[166].

Судейское сообщество крайне болезненно реагирует на критику со стороны СМИ. Иногда поверхностные, бездоказательные суждения журналистов порождают не просто резкую, но даже неадекватную реакцию. Так было, например, в случае с публикациями по так называемому «делу директора Елисеевского гастронома». В частности, в газете «Российские вести» от 27 августа 1994 года была опубликована статья А. Колесникова «Как убили русского советского Елисеева», в которой утверждалось, что судья, будучи заинтересованным в выполнении государственного заказа, вынес заведомо неправосудный приговор. В статье подчеркивалось также, что директор гастронома «стал искупительной жертвой» и что «теперь настало время искупить вину тем, кто заказывал и осуществлял

[166] См.: **Средства массовой информации и судебная власть в России (проблемы взаимодействия)** // Фонд защиты гласности. — М., 1998.

жертвоприношение». Схожие выводы содержались и в телепередаче «Совершенно секретно» от 22 апреля 1995 года, в статьях «Показательная казнь» («Московский комсомолец», 1 июня 1995 г.) и «Громкий процесс над директором «Елисея» был выгоден Андропову» («Российские вести», 6 сентября 1995 г.). Дело дошло до того, что Президиум Совета судей Российской Федерации принял специальное постановление от 19 октября 1995 года, в котором расценил выступления СМИ как «массированное и грубое психологическое давление» и как «призыв к расправе» над судьей. В этой связи Президиум просил МВД принять меры по обеспечению безопасности (?) судьи, членов его семьи и сохранности принадлежащего им имущества.

Ситуация отчуждения в отношениях между судьями и журналистами точно описана в Рекомендациях Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации от 16 июля 1997 года. Здесь отмечается, что «многие журналисты, не обладая необходимым объемом правовых знаний, в своих выступлениях подчас искаженно представляют деятельность судов, ход и результаты судебных процессов, высказывают юридически некомпетентные суждения и оценки, неверно ориентирующие читателей, чем деформируют их правосознание, а также допускают некорректные выпады в адрес судов и отдельных судей, умаляя тем самым авторитет судебной власти». С другой стороны, «многие судьи под любым предлогом стараются уклониться от вопросов журналистов и запросов редакций средств массовой информации. Встречаются случаи, когда критическое выступление в адрес суда или высказанное в прессе сомнение в правильности того или иного решения необоснованно воспринимается судьями как вмешательство в отправление правосудия, оскорбление судебной власти, умаление чести, достоинства и деловой репутации суда».

Высшая квалификационная коллегия судей внесла конкретный вклад в преодоление описанного выше отчуждения, рекомендовав «допускать журналистов на заседания квалификационных коллегий, а в необходимых случаях самим приглашать их на свои заседания, чаще передавать им общественно значимую информацию о своей работе», а также «принимать к своему производству жалобы и заявления журналистов на нарушения их прав со стороны судей»[167].

[167] См.: **Российская юстиция**. — 1997. — № 9. — С. 26.

Что еще можно предложить для исправления ситуации?

Во-первых, целесообразно подвести под открытость судопроизводства правовую базу, тем более что 43 процента опрошенных судей еще в 1986 году выступали за регламентацию своих контактов с представителями СМИ. Первый шаг на этом пути был сделан в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 5 декабря 1986 года № 15 «О дальнейшем укреплении законности при отправлении правосудия», где указывалось, что граждане, присутствующие в зале суда, имеют право вести записи, а фото- и киносъемка допускаются с разрешения председательствующего по делу[168]. Правда, уже тогда было ясно, что вопрос о фонозаписи данным постановлением не решен. На практике одни судьи приравнивали магнитофонную запись к видеозаписи и на этом основании запрещали, другие, напротив, рассматривали ее как разновидность письменной записи и, следовательно, не нуждающуюся в разрешении.

Дальнейшие шаги на данном направлении были сделаны в новом Уголовно-процессуальном кодексе. Часть 5 статьи 241 УПК РФ устанавливает: «Лица, присутствующие в открытом судебном заседании, вправе вести письменную запись. Проведение фотографирования, видеозаписи и (или) киносъемки допускается с разрешения председательствующего в судебном заседании и с согласия сторон, если это не создает препятствий для судебного разбирательства. Проведение аудиозаписи не допускается, если это создает препятствие для судебного разбирательства». Отсюда следует, что аудиозапись в судебном заседании разрешается всегда, когда это не препятствует разбирательству.

Некоторые шаги уже сделаны судейским сообществом. Так, Кодекс чести судьи РФ, утвержденный постановлением Совета судей Российской Федерации от 21 октября 1993 года, обязывает судью «с уважением и пониманием относиться к стремлению средств массовой информации освещать деятельность суда и оказывать им необходимое содействие, если это не будет мешать проведению судебного процесса или использоваться для оказания воздействия на суд» (п. 6 ст. 2). В то же время сам судья «не вправе делать публичных заявлений, комментариев, выступлений в прессе по делам, находящимся в производстве суда до вступления в силу постановлений, принятых по ним» (п. 5 ст. 2).

[168] **Бюллетень Верховного Суда СССР**. — 1987. — № 1. — С. 10–11.

Наибольший интерес к налаживанию конструктивного взаимодействия со СМИ проявляет Высший Арбитражный Суд РФ. Специальным информационным письмом предусмотрено:

обеспечить возможность ознакомления журналистов со временем проведения судебных заседаний по конкретным спорам, представляющим интерес для СМИ;

предоставлять возможность журналистам, присутствующим в зале, вести записи по ходу судебного процесса, имея при этом в виду, что фото-, кино- и видеосъемка в зале суда могут производиться только по разрешению председательствующего по делу, который вправе продлить ранее определенное время съемок или разрешить их проведение непосредственно в ходе заседания. В то же время съемка не должна влиять на объективное ведение заседания и свободу волеизъявления участвующих в деле лиц;

выдавать журналисту судебный акт, вступивший в законную силу, по просьбе руководства редакции или агентства, интересы которых он представляет. В исключительных случаях с согласия лиц, участвовавших в деле, и при наличии ходатайства руководства редакции или агентства журналист может ознакомиться с иными материалами дела, рассмотренного в судебном заседании. Просьбы СМИ о предоставлении материалов нерассмотренных судебных дел удовлетворению не подлежат[169].

В то же время нельзя не отметить и неудачные попытки регулирования отношений суда и представителей прессы. Так, Регламент совместных заседаний Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 июня 1999 года предусматривает (п. 35), что на совместных заседаниях по приглашению председателей судов могут присутствовать представители средств массовой информации. Представляется, что подобная формула, предусматривающая допуск исключительно журналистов, получивших приглашения, противоречит конституционному принципу открытости правосудия. Она контрастирует и с постановлением V Всероссийского съезда судей РФ от 29 ноября 2000 года «О ходе судебной реформы в Российской Федерации и перспективах развития судебной системы», которое в числе важнейших задач называет «обеспечение реализации

[169] Информационное письмо «О некоторых вопросах работы арбитражных судов Российской Федерации по взаимодействию со средствами массовой информации» от 27 мая 1998 г. № С1-7/С1-392.

принципов публичности и гласности правосудия, в том числе путем взаимодействия судов со средствами массовой информации». Представляется, что упомянутый Регламент должен был бы содержать ссылку на аккредитацию, а не на приглашение журналистов.

Во-вторых, целесообразно содействовать формированию у обеих сторон информационного взаимодействия специализированных структур, которые могли бы досконально узнать, а следовательно, научиться лучше понимать интересы друг друга. Со стороны СМИ есть определенные ценные инициативы: создана Гильдия судебных репортеров, подчиняющаяся собственной профессионально-этической Хартии; образовано Агентство судебной информации и т.д. С другой стороны, в упоминавшемся Информационном письме Высшего Арбитражного Суда РФ поручается выделить в каждом суде одного или нескольких специалистов для непосредственного и постоянного сотрудничества со СМИ. При этом отмечается предпочтительность контактирования именно с журналистами из Агентства судебной информации, «не ущемляя при этом прав корреспондентов других изданий и агентств».

В постановлении Совета судей Российской Федерации от 2 апреля 1999 года № 7 «О мерах по информационному обеспечению деятельности судов и органов судейского сообщества» прослеживается та же идея — назначение «сотрудников, осуществляющих, во взаимодействии с органами судейского сообщества, контакты с общественностью и средствами массовой информации».

В-третьих, с учетом того, что открытость судопроизводства, несомненно, будет усиливаться, необходимо помочь судьям обрести постоянную готовность к общению с журналистами как составную часть профессионализма. Формам и методам подобного общения следовало бы обучать в юридических вузах и в институтах последипломного образования. В равной степени это касается и журналистов, специализирующихся на освещении судебной деятельности.

В-четвертых, есть смысл детализировать стихийно складывающуюся процедуру аккредитации представителей СМИ на судебных процессах. Получив от председательствующего по делу аккредитацию, журналист одновременно должен приобрести права, вытекающие из статьи 48 Закона «О СМИ». Его нужно будет предварительно извещать о заседаниях, обеспечивать материалами, создавать благоприятные условия для

производства записи. Именно так организована работа с журналистами, например, в Конституционном Суде РФ. Разумеется, при таких условиях добросовестному журналисту легче всесторонне освещать процесс, способствуя тем самым утверждению престижа судебной власти.

В-пятых, целесообразно наладить общественный мониторинг выступлений СМИ по вопросам деятельности судов, а также сообщений о нарушении прав журналистов в судах, обсуждая его результаты на регулярных совместных семинарах представителей судейского и журналистского сообществ.

Нечто подобное предусматривается в упоминавшемся выше постановлении Совета судей РФ от 2 апреля 1999 года № 7. Однако в том же документе есть тезис, с которым трудно согласиться. Здесь отмечается, что «судебная власть является единственной ветвью государственной власти, не имеющей собственной системы информационного обеспечения и, таким образом, возможности системно отстаивать свои интересы, проводить эффективную информационную политику». Иными словами, речь идет о создании еще одной системы государственных СМИ. Однако отчасти такая система, как известно, уже существует, ибо высшие судебные органы являются учредителями или соучредителями ряда специализированных журналов (например, журнала «Российская юстиция»). Есть на газетно-журнальном рынке небольшая ниша и для изданий судейского сообщества, рассчитанных на сравнительно малочисленные целевые группы (судьи, адвокаты, нотариусы).

Если же речь идет о создании судами массовых общественно-политических СМИ, то подобное трудно расценить иначе, чем абсолютное непонимание роли судов и прессы в демократическом правовом государстве. Убежден: судьи имеют полное право отстаивать свои интересы, например, в области достойного бюджетного финансирования их деятельности, в том числе через публикации в СМИ, тем самым обращаясь за поддержкой к общественному мнению. В свою очередь, пресса — при условии соблюдения требований закона — вправе самостоятельно оценивать деятельность каждого суда, судьи или органов судейского сообщества. Именно открытость судопроизводства и публичность объявления судебных решений создают благоприятные условия для того, чтобы журналисты могли выполнить свои профессиональные обязательства перед публикой и тем самым способствовать осуществлению «эффективной информационной политики» судебной власти, если под

этим понимается достоверное изложение фактов и неангажированное комментирование явлений. Создание же собственной «судейской прессы» будет означать нисхождение суда до уровня обычного участника медийного рынка.

Следует подчеркнуть, что *открытость судопроизводства и публичность объявления судебных решений закреплены также нормами международного права*. В частности, часть 1 статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляет: «Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия». Данное положение обеспечивает возможность проведения разбирательства в присутствии всех заинтересованных в этом лиц.

При этом Европейский суд настаивает, что представители средств массовой информации не допускаются в судебное заседание при рассмотрении фактических обстоятельств дела лишь с мотивировкой такого запрета моральными обоснованиями и нормами, защищающими государственную тайну. Независимо от этого обстоятельства Европейский суд требует публичного объявления судебного решения и передачи его в канцелярию суда для ознакомления всех заинтересованных лиц. Особо приветствуется обеспечение возможности открытого ознакомления с судебными решениями через средства массовой информации[170].

В некоторых случаях материалы, освещающие конкретные судебные процессы, сами становятся поводом для разбирательства в суде. Так происходит обычно, когда приговор, послуживший основой для публикации, оказывается отменен. В подобной ситуации опровержение, как правило, неизбежно. Другой вариант — требование об опровержении сведений, оглашенных в ходе судебного заседания и распространенных в таком качестве редакцией СМИ. Так, мэр г. Новочебоксарска

[170] См.: Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 декабря 1999 года № С1-7/СМП-1341 «Об основных положениях, применяемых Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие».

(Татарстан) Ч. подал на газету «Грани» иск о защите чести и достоинства в связи с публикацией репортажа, освещавшего судебный процесс, в ходе которого депутат С. обвинил главу городской администрации в финансовых злоупотреблениях. Представляется, что если репортаж содержит добросовестное воспроизведение сказанного в ходе судоговорения, то это должно освобождать редакцию от ответственности, тем более что каждое участвующее в деле лицо несет самостоятельную ответственность в соответствии с нормами материального и процессуального права.

В практике Европейского суда по правам человека обращает на себя внимание дело газеты «Sunday Times», проанонсировавшей предстоящую публикацию статьи о скандале с талидомидом в период судебного процесса против изготовителя и продавца этого вредного лекарства. Ответчик добился в палате лордов запрета на публикацию статьи, усмотрев в ней *contempt of court*, то есть вмешательство в дела правосудия, которое могло повлиять на судебное решение. Европейский суд признал данное решение непропорциональным по отношению к преследуемой цели — обеспечение авторитета и беспристрастности правосудия — ограничением свободы выражения мнений[171].

Доступ журналистов к информации о работе представительных органов власти

Другая специфическая сфера, в которой права журналиста на поиск, получение и распространение информации претерпевают определенные изменения, — деятельность парламента. Для того чтобы осуществлять свою профессиональную деятельность в палатах Федерального Собрания РФ, представителям российских СМИ необходимо иметь аккредитацию. Что же касается корреспондентов иностранных информационных агентств, то они имеют свободный доступ по аккредитации МИД РФ.

Правовая база, призванная *гармонизировать отношения по информированию населения о работе парламента*, пока только складывается. Но уже сейчас видно, что законодательная и исполнительная ветви власти по-разному представляют

[171] Решение по делу «Sunday Times» против Великобритании (26 апреля 1979 г.).

себе оптимальный механизм сотрудничества журналистов и депутатов. Так, в Указе Президента РФ «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» от 31 декабря 1993 года № 2334 упор был сделан не на форму освещения, а на содержание. Государственным телерадиокомпаниям (ГТРК) было поручено: во-первых, в обязательном порядке доводить до сведения граждан основные положения правовых актов и решений государственных органов в день их выпуска; во-вторых, создать циклы передач, разъясняющих деятельность органов власти и существо принимаемых решений; в-третьих, заблаговременно получать согласие федерального органа власти на проведение трансляции с его заседания (в свою очередь, все федеральные органы должны загодя извещать ГТРК о предстоящем рассмотрении наиболее важных вопросов); в-четвертых, самостоятельно определять время, объем и форму вещания.

Указ обязывал телерадиокомпании освещать деятельность всех ветвей власти «в равном объеме» и, «имея в виду ограниченность каналов телевидения», устанавливал, что содержание выступлений депутатов в прениях по законопроектам должно доводиться до сведения избирателей, как правило, через печатные СМИ.

Депутаты, напротив, заинтересованы прежде всего именно в электронной прессе. На то есть, как минимум, две причины.

Первая: печатные СМИ ныне в основном являются негосударственными и, следовательно, неподконтрольными депутатам, в то время как наиболее крупные и влиятельные из числа аудиовизуальных — государственными или полугосударственными, а значит, потенциально подвластными.

Вторая: статья 16 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предоставляя депутатам преимущественное право выступать в СМИ, увязывает его с наличием совокупности определенных правовых условий. Среди них: СМИ должно быть государственным; материал должен представляться в редакцию депутатом той или другой палаты; материал должен касаться именно и только вопросов депутатской деятельности. Для материалов, представляемых депутатом по поручению соответствующих палат, комитетов, комиссий и депутатских объединений, необходимо надлежащим образом оформленное решение коллегиального органа о даче такого поручения данному депутату. Только в этом случае публикация таких материалов будет

обязательна в срок, согласованный с депутатом, но не позднее семи дней после обращения[172].

Следует обратить внимание на то, что по Закону о статусе депутата публикация выступлений парламентариев обязательна только для государственных СМИ. Но в данном Федеральном законе понятие государственного СМИ не расшифровывается, а в Законе «О СМИ» — вообще отсутствует. Юридическое определение данного понятия дается лишь в Федеральном законе «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», но лишь применительно к задачам данного Закона, а не всего законодательства в целом. Констатируя обнаружившуюся неопределенность в этом вопросе, СПИС обратилась в Государственную Думу с просьбой ускорить законодательное определение понятия государственного СМИ[173]. При этом, правда, не была замечена некоторая противоестественность понятия «государственная форма периодического распространения массовой информации», о чем уже говорилось выше.

Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» касается почти исключительно телерадиовещания. Данный акт достаточно откровенно отражает депутатскую ментальность в вопросе об информационной открытости собственной деятельности. Так, статья 6 обязывает федеральные ГТРК включать в информационные программы сообщения о решениях, заявлениях, обращениях и действиях палат, пресс-конференциях их председателей, о визитах их делегаций за рубеж. Кроме того, им предписано еженедельно выпускать в эфир обзорные информационно-просветительские

---

[172] См. Решение СПИС «Об обращении редакторов газет «Сельская новь» и «Ударник» (Брянская обл.) по вопросу обязательности опубликования материалов, направляемых в газеты депутатами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 25 ноября 1994 г. № 33. Судебная палата по информационным спорам... — С. 73–76.

[173] См. Решение СПИС «Об обращении депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.Н. Лопатина по поводу публикации его материалов о работе в Государственной Думе и округе в областной газете «Красный Север» (Вологда)» от 15 июля 1998 г. № 15 (149); Анализ законотворчества в Российской Федерации в контексте права человека на информацию. — М.: Центр «Право и СМИ», 1999. — С. 302–305.

45-минутные программы об итогах работы палат, их комитетов и комиссий, депутатских объединений, о проведении парламентских слушаний и т.д. Причем порядок вещания этих передач разрабатывается по представлению пресс-служб палат (ст. 7).

Обязательными являются и ежемесячные теледебаты представителей депутатских объединений, очередность участия в которых определяется по согласованному решению фракций или жребием. Для выступлений депутатов по каналам местных ГТРК Закон устанавливает периодичность — один раз в два месяца, с подачей заявки не позднее чем за две недели. Если в одной программе участвуют несколько депутатов, то каждому дается не менее семи минут (ст. 9).

Самую большую опасность может представлять обращенное ко всем ГТРК требование «предусматривать в иных публицистических, информационных и информационно-аналитических программах всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей о работе федеральных органов государственной власти», о позициях депутатских объединений в Государственной Думе, депутатов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 11). Поскольку критерии всесторонности и объективности являются оценочными категориями, а общественного контроля за ГТРК нет, постольку данная норма может использоваться для борьбы с теми журналистами, которые позволяют себе высказывать нелицеприятные суждения о конкретных депутатах или их объединениях.

Впоследствии в Государственной Думе обсуждался, но так и не был принят проект закона, который должен был еще более ужесточить этот порядок. Он предусматривал, что «аудио- и видеозапись на заседаниях, совещаниях и иных открытых официальных мероприятиях органа государственной власти производится аккредитованными журналистами в порядке, установленном правилами аккредитации, принятыми этим органом».

Все это *резко контрастирует* с Резолюцией ПАСЕ 820 (1984) «Об отношениях парламентов со средствами массовой информации». Данный документ Совета Европы, проявляя максимум такта по отношению к СМИ, рекомендует национальным телерадиокомпаниям лишь изучить возможность:

а) вещания программ о работе парламента в определенное время суток;

б) при наличии нескольких каналов вещания на одном из них отдавать приоритет одной программе парламентских новостей;

в) шире освещать выступления в парламенте видных членов правительства;

г) создать специализированную съемочную группу по парламентским вопросам;

д) разъяснять аудитории основные факты парламентской жизни.

В свою очередь, национальным парламентам следует:

а) обдумать вопрос о назначении специальных сотрудников по вопросам парламентской информации;

б) изучить возможность организации спикером брифингов по повестке дня парламента;

в) обеспечить условия для работы журналистов в парламенте, готовить пресс-релизы и бюллетени о работе парламента (желательно на нескольких языках);

г) предоставлять необходимые услуги работникам радио и телевидения;

д) выпускать аудиовизуальные материалы о деятельности парламента;

е) вести аудиовизуальную запись парламентских прений для использования телерадиокомпаниями.

* * *

К сожалению, *широта прав журналистов еще не означает их гарантированную реализацию*. Вот почему столь большое, прежде всего профилактическое, значение имеет статья 144 УК РФ «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов». Введенная в марте 1991 года в связи с принятием Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации», она в первоначальной редакции (ст. 141[1] УК РСФСР) предусматривала уголовное наказание не только за принуждение журналистов к распространению либо отказу от распространения информации, но и за злостное воспрепятствование их деятельности в какой бы то ни было форме. В зависимости от квалифицирующих признаков (использование служебного положения, насилие над журналистом или его близкими, повреждение или уничтожение их имущества, подкуп) наказание варьировалось от исправительных работ до лишения свободы на срок до двух лет.

В ныне действующей редакции из всех квалифицирующих признаков сохранилось лишь использование служебного поло-

жения (ч. 2 ст. 144). Наказание при этом ужесточено: исправительные работы на срок до двух лет либо лишение свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Судебная статистика свидетельствует, что данная статья Уголовного кодекса в последнее время стала шире применяться правоохранительными органами. Если за все предшествующие годы состоялось лишь 3 судебных процесса, то за один 1998 год — 11. Хотя, увы, поводов для возбуждения уголовного преследования по статье, карающей за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов, значительно больше. Об этом красноречиво свидетельствуют данные мониторингов Фонда защиты гласности и Центра экстремальной журналистики.

Глава 10

ПРОБЛЕМЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

Я пришел к тебе с приветом,
я прочел твои тетради:
в прошлом веке неким Фетом
был ты жутко обокраден.

В предыдущих главах уже не раз затрагивались проблемы интеллектуальной собственности, обсуждая, в частности, вопросы, связанные с охраной и использованием названий средств массовой информации. Этим, однако, далеко не исчерпывается перечень проблем интеллектуальной собственности, существующих в деятельности СМИ. В настоящей главе постараюсь лишь наметить некоторые подходы к решению отдельных проблем, опираясь при этом, прежде всего, на положения Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах» от 9 июля 1993 года (далее — Закон «Об авторском праве») и Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 года.

Следует отметить, что упомянутые акты находятся в неразрывной связи. Закон «Об авторском праве» целенаправленно создавался с учетом необходимости присоединения к Бернской конвенции, поскольку контрпродуктивность отсутствия России среди стран — участниц этого международного акта была очевидна отечественным правоведам еще в конце 80 — начале 90-х годов XIX века[174]. Но только после введения в действие этого Закона наша страна смогла присоединиться к Бернской конвенции в редакции Парижского акта от 24 июля 1971 года[175].

[174] См.: **Богуславский М.М.** Вопросы авторского права в международных отношениях. — М.: Наука, 1973. — С. 94–104.

[175] Бернская конвенция вступила в силу для России с 13 марта 1995 г.

Информация и произведение

Прежде всего отметим, что в сфере массовой информации постоянно приходится иметь дело с двумя видами объектов гражданских прав: с информацией как объектом права собственности и с произведениями как объектом исключительных прав (интеллектуальная собственность)[176]. В электронной прессе сюда добавляются также объекты смежных прав: исполнения, фонограммы, передачи организаций эфирного и кабельного вещания и т.д.

Если попытаться систематизировать объекты авторского права, которые встречаются в периодических печатных изданиях, то можно выделить:

а) литературные произведения, созданные штатными сотрудниками редакций (служебные произведения);

б) литературные произведения внештатных корреспондентов и посторонних авторов;

в) произведения фотографии и изобразительного искусства (рисунки, карикатуры);

г) верстка и другие элементы типографического оформления издания.

Кроме того, в периодике обычно довольно много кратких сообщений о *новостях дня*. Как правило, их композиция и способ выражения не являются оригинальными. В отличие от других публикуемых в СМИ текстов они не являются плодом творческих усилий, связанных с анализом и описанием фактов, не отражают личность автора. Основная задача таких сообщений — оперативное оповещение о произошедших событиях. Хотя сбор новостей требует значительно больших затрат, чем, скажем, подготовка аналитических комментариев, однако они не охраняются авторским правом и их свободное распространение обусловлено правом граждан на информацию. Правда, попадая в тот или иной информационный ресурс, такие сообщения становятся его частью, обретая тем самым свойство быть объектом гражданских прав. В некоторых случаях неправомерное коммерческое использование информационных сообщений третьими лицами может рассматриваться как недобросовестная конкуренция.

[176] См.: **Дозорцев В.А.** Информация как объект исключительного права // Дело и право. — 1996. — № 4. — С. 27–43; 1996. — № 5. — С. 23–28.

В пункте 8 статьи 2 Бернской конвенции содержатся ясные указания на то, что правовая охрана «не распространяется на сообщения о новостях дня или на сообщения о различных событиях, имеющие характер простой пресс-информации». Аналогичная норма содержится в статье 8 Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах».

Бернская конвенция оставляет на усмотрение национального законодателя решение вопроса об охране официальных текстов законодательного, административного и судебного порядка, а также их официальных переводов. Исходя из необходимости возможно более широкого распространения официальной информации и учитывая то, что «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ), российский Закон исключает из числа объектов авторского права «законы, судебные решения, иные тексты законодательного, административного и судебного характера», а также их официальные переводы.

Отсюда следует, что публикация таких текстов в СМИ является свободной в смысле отсутствия ограничений, налагаемых авторским правом. Однако, например, изложение судебного решения или отчет о парламентских дебатах могут охраняться авторским правом, если им присуща оригинальность в отношении выбора и формы представления материала.

Особо следует сказать о речах и докладах, которые в Гражданском кодексе РСФСР 1964 года упоминались среди объектов авторского права как *устные произведения*. Ныне действующий Закон «Об авторском праве» (п. 2 ст. 6) допускает существование произведений в устной форме. Речи и доклады официальных лиц не могут рассматриваться как тексты «законодательного, административного и судебного характера», а значит, они являются объектами авторского права. В этом смысле примечателен феномен судебной речи адвоката или прокурора. Очевидно, что такая речь позволяет раскрыть черты ее автора и по своему творческому характеру вполне может считаться авторским произведением. В то же время судебная речь является элементов судоговорения и способствует выработке решения. По мнению Р. Дюма, «для того, чтобы публика могла составить мнение о процессе с полным знанием дела, следует разрешить публикацию *in extenso* судебной речи в той форме, в какой она была

произнесена»[177]. В то же время, например, для публикации такой речи в сборнике требуется заручиться согласием ее автора.

Конечно, до тех пор пока устное произведение не зафиксировано на каком-либо материальном носителе, его охрана представляется достаточно сложной задачей. Но, будучи зафиксирован на газетной полосе или на магнитной ленте, доклад становится литературным произведением, выраженным уже не в устной, а в письменной форме или, соответственно, в форме звуко- или видеозаписи. Вот почему его искажение, например, при цитировании, может быть предметом обращения в суд о защите личных неимущественных прав автора, если искажение могло нанести ущерб его чести и достоинству.

Представляет интерес вопрос *об авторско-правовой природе интервью*. Ни Бернская конвенция, ни российский Закон «Об авторском праве» не дают на него ответа. По мнению А.П. Сергеева, вопрос об авторстве на интервью не предполагает однозначного ответа и зависит от того, какой вклад внесен интервьюируемым и интервьюером в его создание как литературного произведения[178]. Сходной позиции придерживается Э.П. Гаврилов. Проект раздела V «Исключительные права (интеллектуальная собственность)» части 3 ГК РФ, подготовленный Рабочей группой под руководством В.А. Дозорцева, предлагает законодательное решение данной проблемы: «Авторские права на интервью принадлежат лицу, давшему интервью, и лицу, проводившему интервью, как соавторам, если иное не предусмотрено соглашением между ними. Использование интервью допускается лишь с согласия лица, давшего интервью»[179].

Действительно, интервью как произведение рождается в результате сотрудничества интервьюера, журналиста, и интервьюируемого. Однако степень их реального соавторства может варьироваться в очень широких пределах. Для простоты возьмем в качестве примеров два крайних варианта.

---

[177] **Дюма Р.** Литературная и художественная собственность. Авторское право Франции. — М.: Международные отношения, 1989. — С. 31.

[178] **Сергеев А.П.** Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации. Учебник. — М.: Проспект, 1999. — С. 129–131.

[179] **Проблемы интеллектуальной собственности в Гражданском кодексе России** // Материалы международной научно-теоретической конференции. — Труды по интеллектуальной собственности. — Т. I. — М.: ИМПЭ, 1999. — С. 69.

Первый: журналист буквально выпытывает у интервьюируемого его мнения по ряду вопросов, после чего самостоятельно пишет текст, используя содержание полученных ответов. Творческий вклад журналиста здесь несомненен: он направляет ход беседы, придает форму мыслям и информации собеседника. Что же касается творческого вклада интервьюируемого, то он будет зависеть от характера ответов. Если они носили чисто информативный (например, сотрудник пожарной охраны сообщил сводку об имевших место пожарах) или односложный характер, то интервьюируемый не может считаться соавтором.

Второй: по предложению журналиста собеседник передает ему свою статью, которую интервьюер превращает в интервью, лишь разбавляя вопросами, почерпнутыми все из той же статьи. В такой ситуации журналист выполняет роль редактора, а не автора и, следовательно, не может считаться соавтором.

Часто встречается и такой метод подготовки интервью: журналист задает банальные вопросы, а ответы записывает на диктофон. Затем расшифрованный текст присылается интервьюируемому для авторизации, как то предусмотрено пунктом 3 части 1 статьи 49 Закона «О СМИ». Отредактировав, а порой просто переписав текст собственных ответов (все-таки стилистика разговорного языка отличается от литературного), интервьюируемый возвращает материал журналисту, который и публикует его. Представляется, что в подобных случаях журналист не может считаться полноправным соавтором.

В целом же предложение рассматривать интервью как результат соавторства представляется совершенно правильным. В идеале, когда интервью действительно является итогом совместного творчества (обычно оно принимает тогда форму беседы), можно говорить о неделимом соавторстве, приведшем к созданию произведения, которое представляет собой неразрывное целое. Право на его использование принадлежит журналисту и интервьюируемому совместно. Причем ни один из соавторов не вправе без достаточных к тому оснований запретить использование произведения (ст. 10 Закона «Об авторском праве»).

Если же интервьюируемый давал ответы на заранее сформулированные вопросы, то и те и другие можно рассматривать как части произведения, имеющие самостоятельное значение. В этом случае следует констатировать раздельное соавторство, при котором право на вопросы принадлежит интервьюеру, право на ответы — интервьюируемому, а исключительное

право на использование интервью в целом принадлежит обоим соавторам совместно, если соглашением между ними не предусмотрено иное. Обратим внимание на немаловажную деталь: если журналист готовил интервью по заданию редакции или в порядке выполнения своих служебных обязанностей, то правовая природа произведения усложняется — для редакции оно становится служебным. Однако для интервьюируемого это ничего не меняет — он остается соавтором произведения, которое в отношении его не может считаться служебным, а значит, может претендовать на соблюдение всех его прав, включая право на авторское вознаграждение.

Впрочем, следует различать интервью в печатной и электронной прессе. Все изложенное выше в полной мере применимо только к печатным СМИ. Интервью по телевидению и радио имеет более сложную и разнообразную юридическую природу. В одних случаях можно говорить о телевизионном интервью как об аудиовизуальном произведении или его части, в других — об отсутствии произведения как такового.

Фотографические произведения в СМИ

В течение долгого времени вопрос о статусе фотографических произведений как самостоятельного вида объектов авторского права был предметом дискуссии. Многие рассматривали фотографию лишь как результат технического копирования с помощью фотоаппарата и набора химикатов. На самом же деле вклад фотографа в создание фотографии носит творческий характер: он сам выбирает сюжет, формирует композицию, оценивая эстетическую выразительность создаваемого кадра. Причем конечному результату предшествуют многочисленные этапы. Но проблема заключается в том, как отличить *оригинальные фотографии, являющиеся объектами авторского права как произведения искусства,* от многочисленных фотоснимков, которые ежедневно снимаются, проявляются и отпечатываются механически и не являются оригинальными.

За рубежом эта проблема решается разными способами. Так, испанское законодательство устанавливает, что «простые фотографии» не относятся к категории охраняемых произведений, но их авторы пользуются исключительным правом разрешать воспроизведение, распространение и обнародование на тех же условиях, которые признаются за авторами «фотографических произведений», в течение 25 лет со времени создания снимка. В Скандинавских странах, напротив, предпочли принять особое законодательство, касающееся фотографических изображений.

Российский Закон «Об авторском праве и смежных правах» не дает прямого ответа на рассматриваемый вопрос. Видимо, ответ нужно искать в норме пункта 3 статьи 6 этого Закона, которая говорит о таком качестве объекта авторского права, как способности использоваться самостоятельно в качестве произведения. Если, скажем, редакция сочла возможным опубликовать присланную читателем фотографию, значит, она признала за ней такое качество, а следовательно, сочла ее авторским произведением.

В связи с фотографиями возникают порой и другие проблемы. Например, распространение практики публикации фотоснимков, представляющих собой *remake* известных произведений живописи или скульптуры, вызвало претензии со стороны как правообладателей, так и собственников произведений. Сошлюсь на конкретный спор, который возник между известным издательским домом и одним из крупнейших государственных музеев России.

Музей требовал от издательского дома выплаты компенсации за несанкционированное воспроизведение в журнале хранящихся в музее картин в форме специально поставленного фотографического remake с участием известных актрис. При этом он ссылался на Федеральный закон «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», согласно которому производство печатной продукции с использованием изображений музейных предметов осуществляется с разрешения дирекций музеев (ч. 3 ст. 36). Издательский дом, напротив, апеллировал к Закону «Об авторском праве», который разрешает свободное использование произведений, перешедших в общественное достояние (п. 2 ст. 28).

Чтобы убедиться в том, что никакой правовой коллизии здесь нет, следует уяснить различие предметов регулирования законодательства об авторском праве и законодательства о музеях. Предметом регулирования законодательства об авторском праве являются отношения, возникающие в связи с созданием и использованием произведений науки, литературы и искусства. Причем авторское право на произведение никак не связано с его художественными достоинствами. Напротив, музейным предметом считается культурная ценность, качество

либо особые признаки которой делают необходимым для общества ее сохранение, изучение и публичное представление (ст. 3 Закона «О музейном фонде»). Таким образом, объект авторского права совсем не обязательно является культурной ценностью, а культурная ценность — объектом авторского права.

В то же время право собственности на физический объект (в данном случае картину), когда речь идет об уникальном экземпляре, не означает обладания авторскими правами на это произведение искусства: «Авторское право на произведение не связано с правом собственности на материальный объект, в котором произведение выражено» (п. 5 ст. 6 Закона «Об авторском праве»).

Соответственно, отчуждение произведения живописи, в том числе в собственность государства, как и включение его в состав Музейного фонда Российской Федерации, не влечет за собой переход имущественных и личных неимущественных авторских прав. Приобретение произведений искусства не означает приобретения права на использование произведения. Точно так же человек, покупающий оригинальную рукопись или музыкальную партитуру, становится собственником лишь материального объекта и не может опубликовать рукопись или партитуру, не вправе демонстрировать или исполнять произведение, передавать его по радио или вносить в него какие-либо изменения, за исключением тех случаев, когда это специально разрешено автором.

Любое воспроизведение произведений искусства, в том числе хранящихся в музеях, должно осуществляться только с согласия автора или его наследника, вне зависимости от того, кому принадлежит право собственности на материальный объект. Ни государство, ни музей не имеют права на воспроизведение произведения, а значит, не могут давать разрешения на воспроизведение произведения другими лицами.

Важно подчеркнуть, что при создании фотографического remake собственно воспроизведение произведения живописи не имеет места. Нет оснований и говорить о переделке произведения. Весьма сомнительно, чтобы современное фотографическое произведение можно было бы признать результатом переработки общеизвестного произведения живописи. Следует подчеркнуть, что авторское право не распространяется на идеи, методы, процессы, системы, способы, концепции, принципы, открытия, факты. Сюжет и композиция произведения, будь то

картина или литературное произведение, не могут быть объектами авторского права, если лишены способности использоваться самостоятельно. В то же время эскизы и наброски, которые предшествуют самому произведению и на основании которых художник составляет свою композицию, сами по себе являются охраняемыми произведениями. В случае с портретами различные художники могут довольно-таки точно отражать одну и ту же модель, но от этого их произведения не становятся менее оригинальными и на них будет распространяться одинаковая правовая охрана. Несмотря на схожесть в каждом произведении будет прослеживаться определенная индивидуальность художника. Следовательно, в данном случае издательский дом мог не запрашивать разрешения автора, государства, музея или иного лица на переделку произведения.

В случае с произведениями изобразительного искусства, даже если они существуют в единственном экземпляре, отчуждение материального носителя не меняет принадлежности и личных неимущественных авторских прав. Автор произведения изобразительного искусства сохраняет в подобных случаях за собой право на авторство на свое произведение, которое ему позволяет требовать отождествления своего имени с оригиналом и всеми копиями этого произведения. За ним также сохраняется право на целостность произведения, которое ему позволяет возражать против любых форм изменения или искажения его произведения, а также против любых действий, которые, по его мнению, наносят ущерб его репутации. После наступления смерти автора наследники вправе осуществлять защиту этих прав. При отсутствии наследников автора защиту указанных прав осуществляет специально уполномоченный орган Российской Федерации (ст. 29 Закона «Об авторском праве»).

Можно ли трактовать действия издательского дома как нарушение личных неимущественных прав авторов-живописцев? Нет, поскольку само по себе использование сюжетов и композиции общеизвестных произведений живописи для создания оригинальных фотографических произведений нельзя считать нарушением права автора «на защиту произведения, включая его название, от всякого искажения или иного посягательства, способного нанести ущерб чести и достоинству автора». В данном случае речь идет о личном неимущественном праве автора, известном российскому законодательству как «право на защиту репутации автора», а международному авторскому праву как «право на неприкосновенность произведения» (ст. 6bis Бернской

конвенции об охране литературных и художественных произведений).

Нарушает ли использование сюжета и композиции картины в фотографическом remake авторское право на неприкосновенность произведения? Является ли оно принципиально недобросовестным по отношению к автору, а значит недопустимым?

Примем во внимание, во-первых, то, что фотографическое произведение не приписывается художнику-живописцу.

Во-вторых, техника создания произведений принципиально различна.

В-третьих, фотографическое произведение ни в малейшей степени не может считаться связанным с репутацией автора-живописца, поскольку он не узнаваем в фотографическом произведении.

В-четвертых, использование сюжета и композиции охраняемого произведения в создании нового произведения вполне вписывается в понятие дальнейшего углубления творческого процесса.

Следовательно, использование издательским домом сюжетов и композиции общеизвестных произведений живописи не является принципиально недобросовестным по отношению к авторам-живописцам и недопустимым, не нарушает авторское право на защиту репутации авторов.

Большое значение для характеристики авторско-правовых отношений имеет вопрос о сроке действия авторского права. Согласно классической доктрине, закрепленной в Бернской и Всемирной конвенциях и воспринятой российским законодательством, авторское право на произведение возникает в силу факта его создания. Оно действует в течение всей жизни автора и 50 лет после его смерти (п. 1 ст. 27 Закона «Об авторском праве»). В течение всего этого срока автор и его наследники (к числу которых может относиться и государство) осуществляют весь комплекс имущественных и личных неимущественных прав, установленных законом.

По истечении срока действия авторского права охраняемое произведение переходит в общественное достояние и может свободно использоваться любым лицом без выплаты авторского вознаграждения. При этом должно соблюдаться право авторства, право на имя и право на защиту репутации автора (п. 2 ст. 28 Закона). Охрана этих прав может осуществляться наследниками автора бессрочно.

Понятие «общественное достояние» означает, что те формы использования произведения, которые до истечения срока действия авторского права были возможны лишь с разрешения автора или его наследника, отныне могут осуществляться свободно любыми лицами для любых целей при соблюдении вышеупомянутых ограничений, связанных с личными неимущественными правами автора. В отношении произведения, перешедшего в общественное достояние, любое лицо совершенно бесплатно и не испрашивая ничьего согласия может заниматься воспроизведением произведений живописи и их переработкой как в коммерческих, так и в любых других целях при соблюдении права авторства, права на имя и права на защиту репутации автора, о чем говорилось выше.

Рассмотрим в этой связи следующий тезис, содержавшийся в письме директора музея руководителю издательского дома: «Поскольку после смерти автора прошел срок действия авторского права, постольку данное произведение переходит в общественное достояние, считается собственностью Российской Федерации и передается в музей, который осуществляет защиту всех вышеуказанных прав автора». Действительно, многие произведения, бывшие предметом спора, дано уже находятся в общественном достоянии и в отношении них имущественные авторские права погашены. Личные неимущественные права (право авторства, право на имя и право на защиту репутации автора), как отмечалось выше, по наследству вообще не переходят. Эти права могут лишь защищаться наследниками, а в их отсутствие — специально уполномоченным органом Российской Федерации и не могут служить источником извлечения дохода.

Является ли музей тем специально уполномоченным органом Российской Федерации, о котором упоминает статья 29 Закона «Об авторском праве»? Нет, поскольку статья 3 Закона «О музейном фонде» характеризует музей не как государственный орган, а как «некоммерческое учреждение культуры, созданное собственником для хранения, изучения и публичного представления музейных предметов и музейных коллекций».

Не является таким органом и Министерство культуры РФ, поскольку в пункте 3 Положения о нем, утвержденном постановлением Правительства РФ от 6 июня 1997 года № 679, оно определено лишь «специально уполномоченным государственным органом охраны памятников истории и культуры, а также специально уполномоченным органом государственного

контроля за соблюдением установленного порядка вывоза из Российской Федерации и ввоза на ее территорию культурных ценностей, реализации предметов антиквариата, а также правил внешнеэкономической деятельности в отношении культурных ценностей».

Что же касается осуществления от имени Российской Федерации имущественных и неимущественных личных прав в отношении музейных предметов, о чем говорится в статье 4 Закона «О музейном фонде» и в пункте 4 Положения «О музейном фонде Российской Федерации», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1998 года № 179, то повторим, что понятия «произведение» и «музейный предмет» не только не тождественны, но относятся даже к разным сферам законодательства.

Переход произведений в общественное достояние совершенно не связан с переходом в собственность государства тех материальных объектов (картин), в которых эти произведения воплощены. Сами картины могут принадлежать как государству, так и любому юридическому или физическому лицу. Истечение срока действия авторского права дает любому лицу юридическую возможность использования (воспроизведения, переработки и т.д.) произведений, но никак не меняет форму собственности на сами материальные объекты.

Обстоятельства данного спора не давали повода предполагать, что издательский дом использовал сами материальные объекты, в которых воплощены произведения живописи и которые являются музейными предметами. Разумеется, подобное использование материальных объектов возможно лишь с разрешения музеев и в соответствии с правилами статьи 36 Закона «О музейном фонде». Из имевшихся материалов можно было заключить, что издательство использовало для копирования лишь точные репродукции, которые, как правило, не являются объектами авторского права. Репродукция может быть объектом авторского права лишь в том случае, когда она сама является результатом творчества и несет на себе отпечаток стиля автора репродукции. В большинстве случаев репродукция является лишь копией произведения, а не производным произведением.

Как отмечалось выше, авторские права никак не связаны с правом собственности на те материальные объекты, в которых воплощено авторское произведение. Именно вопросам собственности посвящены те положения Закона «О музейном

фонде», на который ссылался директор музея в обоснование своих претензий. Но данный Закон ни в коей мере не затрагивает авторско-правовых отношений, так как они не относятся к его предмету регулирования. Анализируя его положения, следует прийти к выводу, что владение, пользование и распоряжение картинами, являющимися музейными предметами и постоянно находящимися в музее, осуществляется по общим правилам гражданского оборота при соблюдении установленных законом ограничений.

К числу таких ограничений можно отнести положения Закона «О музейном фонде», согласно которым передача прав на использование в коммерческих целях воспроизведений музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав музейного фонда РФ и находящихся в музеях в России, осуществляется музеями в порядке, установленном собственником музейных предметов и музейных коллекций. Производство изобразительной, печатной, и другой тиражированной продукции с использованием изображений музейных предметов осуществляется с разрешения дирекций музеев» (ч. 2 и 3 ст. 36).

Для правильного понимания положений указанной статьи необходимо точно определить понятие музейного предмета и понятие изображения музейного предмета. Музейным предметом Закон признает культурную ценность, качество либо особые признаки которой делают необходимым для общества ее сохранение, изучение и публичное представление. В свою очередь, культурная ценность — это предмет религиозного или светского характера, имеющий значение для истории и культуры и относящийся к категориям, определенным в статье 7 Закона РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей». Одной из таких категорий являются картины и рисунки целиком ручной работы на любой основе и из любых материалов (ч. 4 ст. 7). Таким образом, музейными предметами в нашем случае следует считать картины и рисунки целиком ручной работы на любой основе и из любых материалов, имеющие значение для истории и культуры. Именно подлинники полотен, находящиеся в музее, отвечают этим признакам. В то же время репродукции картин, как правило, не могут считаться музейными предметами.

Отсюда следует, что положения статьи 36 Закона «О музейном фонде» касаются лишь случаев использования самих музейных предметов в том виде, в каком они находятся в музее (например, подлинника картины в раме, в определенной экспозиции

и т.п.). Естественно, что, когда производится фотосъемка или иным образом закрепляется изображение музейного предмета, необходимо получение предварительного разрешения дирекции музея и возможно взимание платы за предоставление такого рода возможности. Если же используется произведение живописи в отрыве от воплощающего его музейного предмета, то отношения между пользователем и музеем не возникают. Иными словами, если в первом случае используется вещь, то во втором — объект интеллектуальной собственности.

Данное утверждение можно наглядно проиллюстрировать следующим примером. Предположим, некое издательство намерено переиздать роман Л. Н. Толстого «Война и мир», на который, естественно, авторские права давно погашены. Если речь идет о копировании рукописи книги в том виде, в котором она хранится в архиве или музее, то необходимо разрешение организации-хранителя. Если же речь идет об обычном переиздании романа, то оно может быть осуществлено свободно.

Следовательно, для воспроизведения в СМИ произведений, материально воплощенных в музейных предметах, испрашивать разрешения дирекции музея не требуется. Напротив, для использования самих музейных предметов такое разрешение является обязательным.

Редакционная почта

Подчеркнем, что письма, поступающие от аудитории СМИ, являются одной из основных форм поступления информации в редакции. Причем отправитель вправе потребовать от редакции сохранения в тайне его имени не как источника доверительной информации, а как автора, реализующего свое право использовать или разрешать использование своего произведения под псевдонимом или анонимно (п. 1 ст. 15). Если редакция, в свою очередь, тоже будет руководствоваться в отношении читательских писем Законом «Об авторском праве и смежных правах», то это потребует строгого соблюдения неприкосновенности каждого произведения. При таком подходе письмо можно опубликовать только полностью и без каких-либо поправок, поскольку не согласованное с автором изменение текста может быть интерпретировано как посягательство на репутацию автора.

Разумеется, подобная практика не может реально существовать в редакциях СМИ, имеющих дело с тысячами и миллионами писем. Вот почему Закон «О СМИ» исходит из того, что гражданин, направив свое письмо именно в редакцию СМИ, уже засвидетельствовал желание опубликовать его. Следовательно, на публикацию письма согласия его автора не требуется (за исключением случаев, когда в письме содержится просьба о конфиденциальности). Точно так же не требуется согласие и на редактирование текста письма. Главное — чтобы не искажался смысл письма (ч. 2 ст. 42).

Проводя *различие между авторскими произведениями и письмами*, Закон «О СМИ» (ч. 1 ст. 42) только в отношении первых обязывает редакции соблюдать авторские права. При этом авторы могут особо оговорить условия и характер использования предоставляемого ими произведения, например срок и объем публикации, обязательность использования псевдонима или анонима и т.д.

В отношении писем Закон избирает совершенно иной подход. Он разрешает редакциям не отвечать на письма граждан и не пересылать их тем государственным органам, в чью компетенцию входит их рассмотрение.

Произведения, создаваемые журналистами

Законодательство наделяет журналиста значительным числом прав, касающихся подготовки и распространения созданных ими сообщений и материалов. Понимая свободу массовой информации не только как свободу выражения мнений учредителей, владельцев или главных редакторов, Закон «О СМИ» стремится к обеспечению внутриредакционного плюрализма и созданию условий для достижения согласия журналиста со своей совестью.

Вот почему статья 47 Закона признает за журналистом право излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью. Если же ему поручают подготовить материал, опять-таки за своей подписью, противоречащий его убеждениям, то он вправе отказаться от такого служебного задания. Естественно, отказ, будучи правомерным, не может служить основанием для применения к журналисту мер дисциплинарной ответственности.

Кроме того, если журналист обнаруживает, что подготовленный им материал искажен в процессе редакционной подготовки, то он вправе снять под ним свою подпись. В таком случае материал должен публиковаться без подписи, т.е. анонимно, что не влияет на содержание авторских прав его создателя. Наконец, журналист может запретить или иным образом оговорить условия и характер использования данного материала. Все это, казалось бы, противоречит пункту 2 статьи 14 Закона «Об авторском праве», предусматривающему, что исключительные права на использование служебного произведения принадлежат работодателю, а не автору. Однако не будем забывать об особенностях авторско-правовых отношений в сфере массовой информации.

В наиболее яркой форме эти особенности проявились в пункте 4 статьи 14: «На создание в порядке выполнения служебных обязанностей или служебного задания работодателя энциклопедий, энциклопедических словарей, периодических и продолжающихся сборников научных трудов, газет, журналов и других периодических изданий (п. 2 ст. 11 настоящего Закона) положения настоящей статьи не распространяются».

По мнению А.П. Сергеева, это означает, что, например, «журналист или фотограф, находящийся в штате газеты, не вправе, опираясь на пункт 2 статьи 14 Закона, претендовать на получение особого вознаграждения за использование газетой материала, созданного им в порядке выполнения своих служебных обязанностей или служебного задания своего работодателя. Предполагается, что их творческий труд, оплата которого обычно увязана с количеством переданного ими газете материала, уже полностью оплачен газетой и последняя приобрела исключительное право на использование этого материала». В то же время профессор А.П. Сергеев признает, что «любой автор, в том числе находящийся в штате работодателя, который передал свое произведение для использования в газете, журнале, продолжающемся сборнике и т.п., не лишается права использовать свое произведение в иной форме и иным способом, которые не совпадают с формой и способом использования его произведения издателем газеты, журнала, и другого периодического или продолжающегося издания»[180].

Несколько иначе толкует эту норму Закона профессор Э.П. Гаврилов: «Пункт 4 статьи 14 указывает, что газета,

[180] **Сергеев А.П.** Указ. соч. — С. 165–166.

журнал или иное сложное издание, на которое у издателя возникает особое исключительное право, предусмотренное в пункте 2 статьи 11, не может считаться произведением, созданным в порядке выполнения служебных обязанностей или служебного задания»[181]. Вот почему журналист, работающий по трудовому договору над составлением периодического издания, не вправе требовать заключения с работодателем особого авторского договора, предусмотренного пунктом 2 статьи 14, и предоставления ему как автору каких-либо авторских прав на периодическое издание в целом. Если произведения таких журналистов подпадают под категорию служебных, то к ним должны применяться положения пунктов 1–3 статьи 14 Закона[182]. В то же время произведения, созданные вне рамок служебных обязанностей (за пределами полученных заданий, вне «норм отработки» и т.п.), не могут считаться служебными[183].

Подчеркнем, что, согласно статье 4 Закона «Об авторском праве», автором признается лишь физическое лицо, творческим трудом которого создано произведение. Юридическое лицо, каковым является, как правило, редакция газеты, журнала, информационное агентство и т.д., не может считаться автором, однако закон допускает возможность перехода к нему авторских прав, и прежде всего имущественных.

Такой переход осуществляется, в частности, в случае создания так называемых служебных и составных (о чем будет сказано ниже) произведений. Вопрос о владельцах авторских прав на произведения, созданные в порядке выполнения служебных обязанностей или служебного задания работодателя, решается в Законе об авторском праве следующим образом: личные неимущественные права на такое произведение принадлежат автору (п. 1 ст. 14). Однако все имущественные права на такое произведение переходят к работодателю, т.е. к лицу, с которым автор состоит в трудовых отношениях (п. 2 ст. 14).

[181] **Гаврилов Э.П.** Право издателя периодического издания и авторское право журналиста // Законодательство и практика СМИ. — 1999. — № 1.

[182] См.: **Гаврилов Э.П.** Комментарий к Закону Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах». — М.: Изд-во СПАРК, Фонд «Правовая культура». — 1996. — С. 60–66.

[183] **Интеллектуальная собственность на телевидении и радио:** Пособие / Под ред. Э.П. Гаврилова, П.Круга. — М.: Центр «Право и СМИ», 1998. — С. 24.

Такой переход прав происходит на основе заключенного трудового договора. При этом никакого особого указания об этом в трудовом договоре (контракте) не требуется.

Представляется, что *данное общее правило может быть изменено договором, заключенным между журналистом и редакцией как между автором и работодателем*. Такой договор может составлять часть трудового контракта либо представлять собой отдельное соглашение. В последнем случае отдельное соглашение может быть заключено в любое время, в том числе после заключения трудового договора и даже после фактического создания служебного произведения.

Договор между журналистом и редакцией может *любым* образом изменить общее правило о переходе имущественных прав к редакции. В частности, такой договор может ограничивать срок, на который права переходят к редакции, установить, что отдельные права сохраняются за журналистом, либо предусмотреть выплату ему авторского вознаграждения. Важно, однако, подчеркнуть, что переход к работодателю исключительных прав на использование служебных произведений представляет собой презумпцию. Следовательно, в случае спора о принадлежности авторских прав на служебные произведения работодателю достаточно представить доказательства того, что автор состоит или состоял с ним на момент создания произведения в трудовых правоотношениях. На него не может быть возложено бремя доказывания отсутствия договора, отменяющего или изменяющего упомянутую выше презумпцию.

В печатных средствах массовой информации большинство публикуемых произведений создаются, как правило, штатными журналистами. Эти журналисты состоят с редакциями в трудовых правоотношениях, и их произведения по общему правилу должны признаваться служебными. Следовательно, исключительные права на использование этих произведений, включая право разрешать их фотокопирование или иное воспроизведение, принадлежат соответствующим редакциям.

Следует иметь в виду, что в тезаурусе Закона «Об авторском праве» понятие «редакция» отсутствует. Однако нетрудно убедиться в *тождестве используемого здесь понятия «издатель» и применяемого в Законе «О СМИ» понятия «редакция»*. Для этого достаточно принять во внимание, что под редакцией, согласно статье 2 Закона «О СМИ», понимается физическое или юридическое лицо, объединение граждан, осуществляющее производство и выпуск средства массовой информации,

а под издателем — лицо, осуществляющее материально-техническое обеспечение производства продукции СМИ. Таким образом, редакция по Закону «О СМИ» и издатель по Закону «Об авторском праве» суть одно и то же, поскольку главной функцией и того и другого является составление периодического печатного издания. Точно так же права на объекты смежных прав в области телевидения и радио принадлежат самим организациям эфирного и кабельного вещания, телерадиокомпаниям, а не тем предприятиям, которые осуществляют их материально-техническое обеспечение.

Подчеркнем, что все более ускоряющиеся процессы конвергенции различных видов СМИ вызывают необходимость усиления защиты авторских прав журналистов — как штатных, так и внештатных (freelance). Журналистские материалы, опубликованные в газетах и журналах, впоследствии могут неоднократно использоваться не только в репрографической (ксерокопирование), но и в цифровой форме. Причем нередко это происходит без ведома авторов и без выплаты им вознаграждения. Например, статья журналиста «Пластиковые окна в старых домах должны быть запрещены», опубликованная в ряде датских газет, была использована компанией по продаже деревянных окон в своей рекламной кампании. Суд Оденсе постановил взыскать с компании компенсацию в 10 тыс. крон. С появлением Интернета несанкционированное использование журналистских работ стало массовым явлением.

Конечно, каждый журналист в отдельности не в состоянии уследить за тем, как используются его произведения после первой публикации. По мнению председателя экспертной группы по авторским правам Международной федерации журналистов Т.Х. Якобсен, журналистские материалы весьма пригодны для коллективного управления авторскими правами в отношении вторичного использования опубликованных материалов. В Великобритании издатели газет уже создали Газетное лицензионное агентство (Newspaper Licensing Agency Ltd.), чтобы выдавать разрешения на использование газетных публикаций. В США сходные задачи решают такие некоммерческие организации, как Авторский регистр и клиринговая палата по правам на публикацию при Национальном союзе писателей.

Такие *авторские общества*, основанные на индивидуальном членстве, могут гораздо эффективнее защищать имущественные и личные неимущественные права журналистов, в том числе внештатных, чем сами организации СМИ, поскольку те

намного больше заинтересованы в отношениях с рекламодателями и другими партнерами, чем в их преследовании за те правонарушения, в которых они могут оказаться повинны. Чтобы облегчить контроль за использованием журналистских работ, прежде всего в сети Интернет, на международном уровне уже идет работа над созданием системы идентификации создателей газетных материалов (PRESS MARK) по аналогии с системой предметного указателя DOI, являющегося эквивалентом хорошо известной системы ISBN, используемой в издательском деле[184].

Периодические печатные издания как объект авторского права

Имеющаяся в науке и законодательстве характеристика периодических печатных изданий как объектов авторского права на сегодняшний день далеко не полна. Французский Кодекс интеллектуальной собственности, а вслед за ним судебная практика и доктрина говорят о периодических изданиях как о «коллективных произведениях», понимая под составными такие произведения, которые включают в себя уже существовавшие произведения без личного участия их авторов (например, антологии, дайджесты). Напротив, чтобы произведение считалось коллективным, «уже недостаточно, чтобы оно было опубликовано, издано и выпущено в свет юридическим лицом, взявшим на себя соответствующую инициативу и объединившим сотрудников, скоординировав их усилия до такой степени, что личные творческие вклады стало невозможно различить в созданном таким образом едином произведении; теперь независимо от формальных условий наличия руководящей и координирующей роли юридического лица необходимо, чтобы каждый индивидуальный творческий вклад был одновременно достаточно различимым, чтобы не возникали «неделимые права», и в то же время достаточно индивидуализированным, чтобы не раствориться в произведении в целом»[185].

Российский Закон «Об авторском праве» однозначно рассматривает газеты и журналы не как коллективные, а как составные произведения. Закон признает периодические печатные издания объектами авторского права по аналогии с составными произведениями, поскольку они представляют собой по подбору или расположению материалов результат творческого труда (п. 3 ст. 7). В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Закона издателям периодических изданий принадлежат исключительные права на использование таких изданий. Поскольку, как сказано выше, сами эти издания считаются объектами авторского права, постольку принадлежащие издателям (редакциям) исключительные права на их использование включают все имущественные права, перечисленные в статье 16 Закона (воспроизведение, распространение, импорт, перевод, переработка и т.д.). Следовательно, *именно редакциям принадлежит право разрешать другим лицам использовать издание как целиком, так и по частям, например копировать газетную полосу или подборку*.

Близкой позиции в толковании данной нормы закона придерживается профессор Э.П. Гаврилов, называя исключительное право издателя (редакции) квазиавторским правом или разновидностью смежных прав. Право на издание не переходит к редакции от авторов использованных произведений, а является первоначальным правом. Вот почему автор, произведения которого публикуются в газете или журнале, не может требовать от редакции заключения с ним особого договора, касающегося использования газеты или журнала в целом, но вправе ставить определенные условия касательно использования его произведения и выплаты ему вознаграждения, например, за размещение в Интернете, включение в сборник статей и т.д. В итоге у редакции как издателя возникают следующие права:

а) исключительное право на использование издания в целом, которое не распространяется на перепечатку отдельных публикаций;

б) исключительное авторское право на использование служебных произведений, созданных в рамках трудовых договоров (если нет соглашения об ином режиме использования);

в) авторское право на использование иных произведений, полученное на основе авторских договоров, которое может быть как исключительным, так неисключительным[186].

По мнению профессора А.П. Сергеева, закон не закрепляет за издателями газет и журналов исключительные права на по-

[184] См.: **Якобсен Т.Х.** Авторские права в средствах массовой информации // Бюллетень ЮНЕСКО по авторскому праву. — Том XXXII. — 1999. — № 3. — С. 3–19.

[185] **Дюма Р.** — Указ. соч. — С. 107.

[186] **Гаврилов Э.П.** Право издателя периодического издания и авторское право журналиста // Законодательство и практика СМИ. — 1999. — № 1.

добные издания как таковые. «Любое заинтересованное лицо, — пишет он, — вправе в установленном законом порядке начать выпуск периодического издания, которое совпадает с уже имеющимися по тематике и целям, рассчитано на ту же аудиторию, имеет сходную систему подачи материала, если последняя не является оригинальной, и т.д. При этом не должны лишь заимствоваться те элементы уже существующих периодических или продолжающихся изданий, которые являются результатами творческой деятельности, а также нарушаться права на иные объекты интеллектуальной собственности, например на название периодического издания, если последнее зарегистрировано в качестве товарного знака»[187].

С этими рассуждениями вполне можно согласиться, за исключением последнего тезиса, касающегося регистрации названия СМИ в качестве товарного знака (эта тема подробно рассматривалась нами в предшествующих главах).

Более того, они находят подтверждение в некоторых решениях Большого жюри Союза журналистов России по спорам, связанным с *«клонированием» газет*. Так, в решении от 5 декабря 2000 года № 8 по спору обнинских городских газет «НГ-регион» и «Вы и мы» (Калужская обл.) отмечается, что журналисты, конечно, имеют право на коллективный уход из редакции и создание новой газеты. Но при этом они не должны «клонировать» свою прежнюю газету, продолжая те же оригинальные рубрики и стремясь тем самым убедить читателя в том, что новая газета является преемницей прежней газеты. Они не должны использовать список рассылки тиража, если он является оригинальным информационным ресурсом. Они не должны без согласия рекламодателей и прежней газеты публиковать рекламу, размещение которой предусмотрено договором с прежней газетой.

По мнению Большого жюри, в данном конкретном случае редакция газеты «НГ-регион» нарушила принципы честной конкуренции в журналистике, обратившись в первом своем номере к читателям с такими словами: «Все, кто получал раньше газету «Вы и мы», будут получать газету «НГ-регион». ...Рекламодатели тоже могут не беспокоиться — их реклама выйдет в сроки, только большим тиражом. ...Сохранятся все популярные рубрики — «Тема номера», «Правда ли, что», «Трибуна — люду», «Из первых рук». В то же время Большое жюри отметило, что:

а) рубрики, использованные журналистами, организовавшими выпуск газеты «НГ-регион», являются широко распространенными и потому не могут считаться объектом авторских прав редакции газеты «Вы и мы»;

б) список рассылки, использованный газетой «НГ-регион», не может считаться информационным ресурсом, а следовательно, объектом права собственности, поскольку практически совпадает с перечнем всех квартир в городе;

в) бесплатная рассылка газет не является оригинальной технологией и не может считаться секретом производства, принадлежащим редакции газеты «Вы и мы».

Следует признать, что вопрос о правовой охране графических решений и дизайна газет и журналов не решен в российском Законе «Об авторском праве» исчерпывающим образом. С одной стороны, произведения графики и дизайна прямо указаны в пункте 1 статьи 7 Закона «Об авторском праве» в числе объектов авторского права. Принадлежность авторских прав на эти изображения и дизайнерские работы определяется в зависимости от следующих обстоятельств. Если они выполнены штатными сотрудниками редакции, то считаются служебными произведениями и исключительные права на их использование принадлежат редакции как работодателю. Если они выполнены посторонними авторами на основании авторского договора с редакцией, то исключительность или неисключительность прав редакции на их использование определяется самим договором (ст. 30–34). Если изображения и дизайнерские работы опубликованы в газете, журнале без указания фамилии автора, то редакция считается по Закону представителем автора и в этом качестве имеет право защищать права автора и обеспечивать их осуществление (п. 3 ст. 9). Данное правило касается и редакционных статей, т.е. статей, опубликованных в газетах и журналах без подписи.

С другой стороны, не следует смешивать творческую работу по созданию графического образа и дизайна газет и журналов с работой по созданию (составлению) самих периодических изданий. По смыслу пункта 2 статьи 11 Закона «Об авторском праве» принадлежащее издателям право на такие сложные произведения, как периодические издания, не должно рассматриваться как право, которое перешло к работодателю от отдельных авторов на основе пункта 2 статьи 14 Закона. Право

[187] **Мэгтс П.Б., Сергеев А.П.** Интеллектуальная собственность. — М.: Юристъ, 2000. — С. 212.

издателя возникает не на совокупность отдельных произведений, включенных в издание, а на издание в целом.

Проблема *графического оформления печатных изданий* приобретает все большую остроту в связи с развитием новых информационных и коммуникационных технологий, облегчающих пиратам задачу присвоения целых газетных и журнальных полос и получения таким образом прибыли за счет размещения рекламы. В Великобритании еще в 1956 году было закреплено право издателя на защиту от несанкционированного воспроизведения его печатных произведений путем копирования. Это право охраняется в течение 25 лет, начиная с конца года, когда было выпущено первое издание.

В странах с латинскими юридическими традициями, например в Мексике, законодательство предусматривает право издателей газет и журналов резервировать за собой исключительные права на использование примененных в этих изданиях оригинальных графических решений. Такая охрана действительна в течение двух лет начиная с даты регистрации заявления о резервировании и может возобновляться на такой же срок, если доказано обычное использование оговоренных оригинальных решений.

В странах с англо-американской юридической традицией обычно отсутствует требование обязательной оригинальности графического решения; здесь охрана предоставляется оформлению всего издания, «внешнему виду страницы» («the image on the page»). В то же время существует возможность предоставлять издателю так называемое «промышленное авторское право» («entrepreneurial copyright») на типографическое оформление его опубликованных изданий. Такая охрана не зависит от содержания издания, поскольку преследует другие цели: поддержать усилия и инвестиции в издательское дело и стимулировать деятельность тех, кто распространяет информацию, будучи незаменимым звеном в цепи коммуникации.

Совместный документ ЮНЕСКО и ВОИС, формулирующий наиболее общие принципы международной охраны авторского права и смежных прав, призывает государства-члены предоставлять издателям соответствующую охрану типографического оформления их печатных изданий независимо от того, имеются ли в этих изданиях произведения, охраняемые авторским правом[188].

[188] См. документ UNESCO/OMPI/CGE/SYN/3-II от 11 апреля 1988 г.

Право на перепечатку и цитирование

Очевидно, что в создание периодических изданий вложен большой творческий труд редакций. Поэтому закрепление за ними исключительных прав на издание в целом представляется оправданным. Примечательно, что ранее действовавший ГК РСФСР 1964 года называл право издателей на выпускаемые ими издания авторским правом. В ныне действующем Законе «Об авторском праве» оно именуется «исключительным правом на использование таких изданий». Следует считать, что исключительное право на использование издания в целом, принадлежащее редакции, аналогично авторскому праву на использование (которое раскрывается в ст. 16 Закона). Кроме того, Закон «Об авторском праве» устанавливает неимущественное право издателя на указание его наименования при любом последующем использовании издания.

Что же касается права других изданий перепечатывать не все издание целиком, а отдельные опубликованные материалы, то этот вопрос Бернская конвенция оставляет на усмотрение национальных законодательных органов. Пункт 1 статьи 10^{bis} Конвенции гласит: «За законодательством стран Союза сохраняется право разрешать воспроизведение в прессе, передачу в эфир или сообщение по проводам для всеобщего сведения опубликованных в газетах или журналах статей по текущим экономическим, политическим и религиозным вопросам или переданных в эфир произведений такого же характера в случаях, когда право на такое воспроизведение, передачу в эфир или сообщение по проводам не было специально оговорено». Российский закон допускает свободное воспроизведение в газетах, передачу в эфир и сообщение по кабелю для всеобщего сведения правомерно опубликованных ранее газетных и журнальных статей по текущим экономическим, политическим, социальным или религиозным вопросам, если такое воспроизведение не было специально запрещено автором (п. 3 ст. 19).

Поскольку в данном случае права автора ограничиваются в целях обеспечения свободы информации, постольку объектом свободного использования является только такое произведение, которое относится к текущей политике, экономической и социальной ситуации, межконфессиональным отношениям. Не могут быть объектами такого заимствования из газет и журналов ни статьи о похождениях рок-звезды, ни статьи на научные темы, ни фельетоны на бытовые темы, ни рассказы,

ни стихотворения, ни художественные фотографии, ни рисунки, ни произведения графики и дизайна.

Согласно Закону, редакция не может запретить такое свободное использование произведений своего автора. Но это может сделать сам автор. Конечно, под «автором» здесь имеется в виду любой владелец авторских прав. Форма запрета может быть различна. Наиболее удачной следует считать помещение в каждом номере периодического издания следующего объявления: *«Использование опубликованных здесь произведений на основании подпункта 3 статьи 19 Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» запрещено их авторами»*. Естественно, редакция должна быть готова предъявить в случае возникновения спора соответствующее поручение автора. Существуют и косвенные формы запрета: проставление знака ©, помещение надписи «эксклюзивное интервью», «использование без разрешения правообладателя запрещается» и т.п.

Более сложными являются ситуации, когда тексты произведений, охраняемых авторским правом, воспроизводятся не полностью, а в форме цитат. Законодательство признает право цитирования в качестве одного из справедливых ограничений авторского права. В отношении цитат Бернская конвенция устанавливает ограничение *jure conventionis*: «Допускаются цитаты из произведения, которое было уже правомерно сделано доступным для всеобщего сведения, при условии соблюдения добрых обычаев и в объеме, оправданном поставленной целью, включая цитирование статей из газет и журналов в форме обзоров печати» (п. 1 ст. 10). Разумеется, категория «добрых обычаев» чрезвычайно расплывчата, и в конечном счете только суд может решить, насколько они соблюдены или, напротив, нарушены в каждом конкретном случае. При этом суд будет учитывать объем цитаты как по отношению к произведению, из которого она взята, так и к тому, в которое она включена. Это необходимо, в частности, чтобы определить, «насколько новое произведение, конкурируя со старым, оказывает воздействие на продажу и распространение последнего, если такое воздействие вообще имеется»[189].

Российский Закон конкретизирует эти положения, связывая правомерность цитирования с соблюдением следующих правил:

[189] **Международные конвенции об авторском праве**. Комментарий. — М.: Прогресс, 1982. — С. 77.

а) обязательно должен быть указан автор цитируемого произведения и источник заимствования;

б) цитирование допускается только в научных, исследовательских, полемических, критических и информационных целях;

в) объем цитаты должен быть оправдан целью цитирования (п. 1 ст. 19). Однако на практике проблема цитирования оказывается далеко не так проста. Один из серьезнейших вопросов — насколько правомерно несанкционированное использование цитат из опубликованных статей для создания баз данных[190]. Пока этот вопрос остается открытым.

Более очевидным является ответ на вопрос о правомерности несанкционированного цитирования в рекламных, коммерческих или предвыборных целях. Для того чтобы использовать цитату, например, из газетной статьи в рекламном буклете или предвыборном плакате, необходимо получить разрешение правообладателя — автора статьи или редакции (в отношении служебных произведений).

Внештатные авторы

Известно, что в средствах массовой информации работают не только штатные журналисты, но и значительное число внештатных авторов. Как отмечалось выше, их правовой статус с точки зрения Закона «О СМИ» зависит от характера их функций и отношений с редакцией. Чтобы быть признанным в качестве журналиста, требуется, во-первых, заниматься редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции СМИ. Причем речь идет только о редакциях зарегистрированных СМИ, т.к. в противном случае понятие журналиста как субъекта правоотношений потеряло бы необходимую юридическую определенность. Во-вторых, необходимо состоять с редакцией в трудовых или иных договорных отношениях или, как минимум, иметь ее поручение.

Наличие трудовых отношений с редакцией делает журналиста штатным сотрудником. Разумеется, такое возможно лишь в том случае, если редакция является юридическим лицом. Предусмотренные Законом «О СМИ» «иные договорные отношения» имеют, как правило, авторско-правовой характер,

[190] См.: **Banques de données et droit d'auteur**. — Paris, Librairies techniques, 1987. Annexe I. P. 141 et suiv.

поскольку результатом творческого труда корреспондентов являются произведения — объекты интеллектуальной собственности, правовой режим создания, использования и защиты которых устанавливается ГК РФ и Законом «Об авторском праве».

Внештатные корреспонденты по общему правилу не могут считаться работниками редакции, опубликовавшей их произведения. Такой подход сложился исторически на базе Постановления Наркомтруда СССР от 11 ноября 1929 года № 356 «Об условиях труда работников искусств, печати и просвещения, обслуживающих нанимателя по отдельным заданиям». Для корреспондентов, очеркистов, фоторепортеров, обслуживающих по отдельным заданиям одну или несколько редакций, устанавливались особые условия труда, которые, однако, не распространялись на лиц, работающих в СМИ на общественных началах, либо урегулировавших свои отношения с редакциями в соответствии с законодательством об авторском праве, либо имеющих иной основной источник средств к существованию. В настоящее время данное постановление следует считать фактически утратившим силу, однако полезным для истолкования действующих правовых установлений.

На практике нередко возникают сложности с определением *правовой природы договоров, заключаемых редакциями с внештатными авторами* об опубликовании произведений в печати. В соответствии с Законом «Об авторском праве» подобные договоры определяются как договоры «об использовании произведения в периодической печати». В контексте общих положений ГК РФ такой договор должен трактоваться не как «смешанный договор» (п. 3 ст. 421 ГК РФ), а как договор, прямо предусмотренный Законом (п. 2 ст. 421 ГК РФ). Поскольку данный вид договоров прямо предусмотрен Законом «Об авторском праве» (ст. 30–34), то именно этот Закон и должен применяться в данном случае (ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О введении в действие части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации» и ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О введении в действие части 2 Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Сам по себе факт выплаты редакцией гонорара автору не может рассматриваться как форма письменного заключения редакцией договора с внештатным автором. Во-первых, выплата авторского гонорара в принципе не может быть формой заключения авторского договора, поскольку согласно пункту 2

статьи 433 ГК РФ такой договор считается заключенным с момента передачи произведения. Во-вторых, выплата авторского гонорара является лишь одним из условий авторского договора (ст. 31 Закона «Об авторском праве»). В-третьих, авторский договор в периодической печати может заключаться в устной форме (п. 1 ст. 32 Закона «Об авторском праве»). Факт выплаты авторского вознаграждения можно интерпретировать исключительно как доказательство правомерности использования произведений внештатных авторов в соответствии с авторскими договорами, заключенными в устной форме.

Случается, что налоговые органы при определении среднесписочного состава работников редакции включают в него и внештатных авторов. Такой подход неправомерен. Совершенно очевидно, что законодатель связывает включение внештатного работника в среднесписочный состав предприятия именно с фактом его работы на данном предприятии, а не с характером договорных отношений. Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14 июня 1995 года ясно говорит о «работающих по договорам гражданско-правового характера и по совместительству» (ч. 2 ст. 3). В противном случае физическое лицо, подарившее или продавшее что-либо предприятию, также должно было бы включаться в среднесписочный состав его работников, поскольку договоры дарения и купли-продажи носят гражданско-правовой характер. Абсурдность подобного представляется очевидной.

Отношения, складывающиеся по общему правилу между редакцией и внештатным автором, не имеют никакого сходства с отношениями работодателя и работника. Здесь принципиально иной характер правоотношений. Автор не производит работу для редакции, а создает произведение, неисключительные права на использование которого передает редакции. Вот почему внештатные авторы, получающие авторское вознаграждение за опубликованные в периодическом издании произведения, не могут считаться лицами, работающими в данной редакции ни по договорам гражданско-правового характера, ни по трудовым контрактам, ни по совместительству.

* * *

Законодательство предусматривает возможность *привлечь нарушителя авторских прав как к административной, так*

и к уголовной ответственности. Статья 7.12. КоАП РФ предусматривает наказание за ввоз, продажу, сдачу в прокат или иное незаконное использование экземпляров произведений или фонограмм в целях извлечения дохода в случаях, если экземпляры произведений или фонограмм являются контрафактными в соответствии с законодательством Российской Федерации об авторском праве и смежных правах либо на экземплярах произведений или фонограмм указана ложная информация об их изготовителях, о местах их производства, а также об обладателях авторских и смежных прав, а равно иное нарушение авторских и смежных прав в целях извлечения дохода. При обнаружении такого правонарушения должностное лицо таможенной службы или патентного ведомства составляет протокол и направляет его в суд. Размер административного штрафа варьируется в зависимости от субъекта правонарушения: на граждан — в размере от 15 до 20 МРОТ, на должностных лиц — от 30 до 40 МРОТ, на юридических лиц — от 300 до 400 МРОТ. Кроме того, производится конфискация контрафактных экземпляров произведений и фонограмм, а также материалов, оборудования и иных орудий совершения административного правонарушения.

Глава 11

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ СМИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Сильна Россия чудесами
и не устала их плести:
здесь выбирают овцы сами
себе волков себя пасти.

Настоящая глава касается широкого спектра вопросов правового регулирования деятельности средств массовой информации в рамках избирательных кампаний, прежде всего федерального уровня. Здесь дается анализ соответствующих федеральных законов, рассматриваются нормативные акты и действия Центральной избирательной комиссии, а также других государственных органов, имеющих определенные полномочия в отношении СМИ в период избирательной кампании. Особое внимание уделяется правовым проблемам, порожденным несовершенством законодательства и правоприменительной практики. Некоторые из таких проблем способны значительно затруднить нормальное функционирование СМИ как важного института обеспечения свободных и честных выборов.

Вопросы участия СМИ в формировании представительных и других выборных органов имеют большое практическое и теоретическое значение. Это весьма специфическая сфера деятельности средств массовой информации, где они выполняют одновременно несколько функций. Они служат, во-первых, каналом информирования избирателей (например, о назначении дня выборов, об образовании избирательных участков, о регистрации кандидатов и т.д.), во-вторых, средством предвыборной агитации и, наконец, в-третьих, инструментом гражданского контроля.

Законодательная база

Роль средств массовой информации в избирательной кампании зависит от значительного числа факторов, среди которых не последнюю роль играют национальные традиции, превратности исторического пути, уровень структурированности гражданского общества, доминирующие этические представления и т.д. Но если от всего этого абстрагироваться, если представить, что все мы не более чем субъекты права, существующие в стерильной атмосфере правовых отношений, то можно ясно увидеть те правила электоральной игры, которыми законодательно определена роль СМИ в избирательной кампании. Говоря о законах, я имею в виду прежде всего следующие федеральные избирательные законы:

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года (далее — Закон «Об основных гарантиях избирательных прав»);

«О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 года;

«О выборах Президента Российской Федерации» от 31 декабря 1999 года.

Эти федеральные законы появились, конечно, не на пустом месте. Они призваны конкретизировать основополагающие принципы избирательного права, закрепленные в Конституции РФ (ст. 32).

Общепризнанные принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании Конституция РФ относит только к выборам Президента РФ (п. 1 ст. 81). Однако отсюда не следует, что эти принципы не распространяются на другие виды выборов. Напротив, Закон «Об основных гарантиях избирательных прав» устанавливает: «Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (п. 1 ст. 3). Отсюда следует, что все выборные органы государственной власти и местного самоуправления (в том числе единоличные) формируются исключительно на основе этих принципов.

К числу основных принципов проведения выборов данный Закон относит также *гласность* (п. 5 ст. 3). Правда, содержащееся здесь правовое решение не может быть признано удачным, поскольку принцип гласности формулируется лишь

применительно к деятельности избирательных комиссий. Значительно шире понимается этот принцип в Законе «О выборах Президента Российской Федерации». «Подготовка и проведение выборов Президента Российской Федерации осуществляется открыто и гласно» (п. 1 ст. 10). Тем самым Закон распространяет требование транспарентности на все элементы избирательного процесса.

Такой подход более соответствует общему содержанию избирательных законов, устанавливающих довольно высокие требования по обеспечению открытости. Например, банки и кандидаты обязаны представлять в соответствующие избирательные комиссии отчеты о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Копии таких отчетов передаются избирательными комиссиями средствам массовой информации. Цели транспарентности преследует и правило, согласно которому в каждом материале, помещаемом в периодических печатных изданиях за плату, должно указываться, из избирательного фонда какого кандидата он был оплачен. Если же публикация помещена бесплатно, то и это должно быть указано, как и то, какому кандидату она принадлежит (п. 6 ст. 52 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»).

Согласно этому Закону (ст. 44) информационное обеспечение способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. Разумеется, законодатель исходит из того, что принцип открытости и гласности реализуется в избирательной кампании не только через средства массовой информации. Однако в современном мире именно через средства массовой информации миллионы граждан могут получить реальный доступ ко всему многообразию информации, циркулирующей в рамках избирательной кампании. Роль СМИ состоит в том, чтобы помочь гражданам интегрироваться в процесс формирования органов власти, обрести и реализовать навыки открытой политической борьбы. В то же время освещение избирательной кампании, в частности по телевидению, не только приближает массы к политике, но и низводит предвыборную борьбу до уровня спортивного состязания, возбуждая не только гражданственность, но и азарт.

Следует отметить, что избирательные кампании в целом оказывают стимулирующее воздействие на функционирование всей системы непосредственной демократии и отдельных ее институтов, инициируя проведение митингов, демонстраций, сбор подписей и т.д. В свою очередь, эффективная самореализация

институтов непосредственной демократии в период подготовки и проведения выборов составляет важное средство достижения целей избирательных кампаний.

Обратим внимание также на тот факт, что все ныне действующие избирательные законы федерального уровня были приняты едва ли не накануне выборов. Более того, подобная практика может уже считаться российской традицией. Так, президентские выборы в июне 1991 года проходили по Закону от 24 апреля 1991 года, в июне 1996 года — от 17 мая 1995 года, в марте 2000 года — по Закону от 31 декабря 1999 года. Точно такая же закономерность наблюдается и в отношении выборов депутатов Государственной Думы: в 1995 году их избирали по Закону от 21 июня 1995 года, а в 1999 году — по Закону от 24 июня 1999 года. Может сложиться впечатление, что *законы о выборах воспринимаются законодателем как акты временные, с ограниченным сроком действия, создаваемые в каком-то смысле ad hoc*.

Действующее российское законодательство различает использование СМИ в избирательной кампании и их участие. В первом случае СМИ выступают преимущественно как производитель массово-информационных услуг, во втором — как самостоятельный институт демократии. Причем обе указанные ипостаси СМИ взаимосвязаны и неразделимы: с одной стороны, использование СМИ субъектами политических отношений, как правило, означает вовлечение печатной и электронной прессы в политический процесс; с другой — ее участие в политическом процессе в конечном счете является результатом ее использования теми или иными субъектами политических отношений.

Правда, законодатель не всегда точно определяет, в каком случае речь идет об *использовании* СМИ, а в каком — об *участии* СМИ. Так, в пункте 7 статьи 48 Закона «О выборах Президента Российской Федерации» не делается никакого различия между участием СМИ в агитационной деятельности и их участием в освещении избирательной кампании.

Очевидно, что СМИ в отличие, например, от кандидатов на должность Президента, не являются субъектами агитационной деятельности, а следовательно, не могут считаться и ее участниками. Они лишь производители информационных услуг. Это прямо следует из конструкции норм статьи 8 Закона «О выборах Президента Российской Федерации». С одной стороны, гражданам и политическим общественным объединениям здесь

гарантируется свобода проведения предвыборной агитации в любых допускаемых законом формах и законными методами. С другой стороны, зарегистрированным кандидатам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации.

Напротив, в освещении избирательной кампании СМИ призваны играть главенствующую роль. Кандидаты не вправе в этом участвовать, а избирательные комиссии должны обеспечить лишь информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, выдвинутых и зарегистрированных кандидатах.

Законодательство различает использование СМИ:

а) избирательными комиссиями,

б) органами местного самоуправления (например, для публикации списков избирательных участков),

в) зарегистрированными кандидатами.

По содержанию формы использования СМИ подразделяются на:

а) информирование,

б) предоставление (платное или бесплатное) печатных площадей и эфира для агитации.

В свою очередь, информирование реализуется в формах опубликования, оповещения и освещения. Опубликование и оповещение имеют черты как сходства, так и различия. Общим является то, что законодательство, как правило, устанавливает определенные сроки.

Для опубликования, в отличие от оповещения, характерно то, что закон, как правило, связывает с ним наступление определенных юридических последствий. Более того, оно нередко используется в законе как заключительная стадия легитимации. Так, согласно пункту 2 статьи 5 Закона «О выборах Президента Российской Федерации» решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в СМИ не позднее чем через 5 дней со дня его принятия. И именно «со дня официального опубликования» решения о назначении выборов начинается избирательная кампания (п. 19 ст. 2 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»).

Опубликование отличается от оповещения также тем, что предполагает полное воспроизведение того или иного документа со всеми установленными законом атрибутами. Для него характерен строго определенный порядок подготовки документа и его направления для опубликования, а также установ-

ление органов, ответственных за его надлежащее обнародование.

Там, где в контексте избирательного законодательства речь идет именно об официальном опубликовании, обязанность публикации лежит не на редакции СМИ, а на структуре власти. Например, публикация списков избирательных участков с указанием их номеров и границ, мест нахождения участковых избирательных комиссий, помещений для голосования и номеров телефонов участковых избирательных комиссий возлагается на глав муниципальных образований. Распространяются соответствующие нормы только на те печатные СМИ, которые являются официальными публикаторами органов государственной власти и местного самоуправления. При отсутствии официального публикатора орган власти или самоуправления вправе использовать другие формы обнародования своих решений.

В тех случаях, когда по смыслу Закона речь идет об опубликовании, которое не является официальным и как таковое не порождает правовых последствий, круг средств массовой информации значительно расширяется. В частности, избирательные комиссии, как правило, не имеют своих официальных публикаторов (исключение составляет ЦИК России, имеющий собственный печатный орган). Поэтому их решения бесплатно публикуются в тех СМИ, которые созданы с государственным участием или имеют бюджетное финансирование (п. 7 ст. 12 Закона «О выборах Президента Российской Федерации»).

Правда, Закон не всегда четко отграничивает опубликование от оповещения (обнародования). На практике СМИ широко используются для оповещения, а публикация осуществляется и помимо периодической печати.

Освещение избирательной кампании является самостоятельной функцией СМИ (п. 4 ст. 45 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»).

Классификация СМИ в контексте избирательного процесса

Федеральные избирательные законы довольно подробно, хотя не всегда четко и полно определяют круг средств массовой информации, услугами которых могут пользоваться зарегистрированные кандидаты для проведения предвыборной агитации. Внутри этого круга законодатель выделяет несколько категорий

СМИ с различным правовым статусом. Закон «О выборах Президента Российской Федерации» (подпункты «а»–«г» ст. 47) наиболее последовательно подразделяет СМИ, выделяя прежде всего группу средств массовой информации, которые можно условно обозначить как *«уполномоченные»*. В эту группу входят телерадиокомпании и редакции периодических печатных изданий:

а) учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, организации, учреждения и (или)

б) которые финансировались в предшествующий выборам год не менее чем на 15 процентов своего бюджета за счет средств, выделенных органами государственной власти или местного самоуправления.

Следует заметить, что использование здесь любимого юристами союза «и (или)» создает возможность включения в данную группу тех СМИ, которые имеют государственных соучредителей, но не получают от них никакого финансирования. Но за счет каких средств в таком случае подобные СМИ должны будут осуществлять функции, возложенные Законом на «уполномоченные» средства массовой информации? В аналогичной ситуации неминуемо окажутся те СМИ, которые ранее получали финансовую поддержку от государства, но лишились ее в год выборов.

Усугубляет проблему положение о том, что расходы государственных и муниципальных организаций СМИ, связанные с предоставлением бесплатных эфира и печатных площадей, «относятся на результаты деятельности этих организаций» (п. 10 ст. 50 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»). При этом Закон говорит именно о государственной поддержке организаций СМИ в форме субсидий и(или) субвенций на текущее финансирование за счет средств бюджета, а не о предоставлении определенным категориям СМИ каких-либо льгот, например, по налогам или арендной плате. Следовательно, речь идет только о СМИ, финансируемых из того или иного бюджета.

Отсюда следует, что фактически в категорию «уполномоченных» попадают только те СМИ, независимо от наличия государственных органов в числе их соучредителей, которые получают бюджетное финансирование в год выборов. Примечательно, что если редакция СМИ только в год выборов начала получать бюджетное финансирование, то, строго говоря, она не попадает в категорию «уполномоченных».

Внутри данной категории выделяются, во-первых, печатные и аудиовизуальные СМИ, а во-вторых, общероссийские, региональные и муниципальные СМИ.

Уполномоченные СМИ несут главную нагрузку по информационному обеспечению избирательной кампании. В ходе президентских выборов, например, на них возложены следующие задачи:

1) обеспечивать зарегистрированным кандидатам равные условия проведения предвыборной агитации;

2) предоставлять избирательным комиссиям возможность размещения печатной информации (общероссийские и региональные печатные СМИ, выходящие не реже одного раза в неделю, — не менее одной сотой еженедельного объема печатной площади);

3) предоставлять избирательным комиссиям бесплатное эфирное время для информирования избирателей (общероссийские телерадиокомпании — не менее 15 минут эфирного времени еженедельно, региональные — не менее 10 минут);

4) на равных основаниях предоставлять зарегистрированным кандидатам бесплатное эфирное время в прайм-тайм (общероссийские телерадиокомпании — не менее одного часа по рабочим дням в течение 30 дней до голосования, региональные — не менее 30 минут);

5) резервировать платное эфирное время для проведения агитации зарегистрированными кандидатами в объеме не меньшем, чем объем бесплатного эфирного времени, но и не превышающем его более чем в два раза (размер оплаты должен быть единым и опубликован не позднее чем через 30 дней после назначения выборов; доля каждого кандидата определяется путем деления общего объема зарезервированного эфирного времени на общее число зарегистрированных кандидатов);

6) выделять бесплатную печатную площадь для размещения материалов, предоставляемых зарегистрированными кандидатами (общий еженедельный объем в общероссийских печатных СМИ должен составлять не менее 5 процентов объема еженедельной печатной площади, распределяемой между кандидатами в равных долях путем жеребьевки);

7) резервировать печатную площадь для проведения зарегистрированными кандидатами платной предвыборной агитации (общий объем платной печатной площади не может быть меньше объема бесплатной но и не может его превышать более чем в два раза);

8) публиковать получаемые из Центральной избирательной комиссии сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Впрочем, в системе президентских выборов муниципальные организации СМИ выполняют лишь незначительную долю функций «уполномоченных» СМИ. Именно здесь публикуется перечень территориальных избирательных округов. Кроме того, муниципальные СМИ предоставляют зарегистрированным кандидатам эфирное время и печатную площадь за соответствующую плату.

Вторая категория СМИ — специализированные СМИ, государственные и негосударственные, ориентированные на неполитическую тематику. За подобными СМИ избирательные законы признают право отказаться от публикации каких бы то ни было агитационных материалов при условии полного неучастия в избирательной кампании в какой бы то ни было форме. Условно обозначим данную категорию как *«уклоняющиеся»*. На практике с ней связаны следующие проблемы.

Во-первых, как соотносятся понятия «специализированных» изданий, имеющиеся в Законе «О СМИ» и в законах о выборах? В первом из названных актов речь идет о СМИ, специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного и эротического характера, для детей, подростков и инвалидов, а также образовательного и культурно-просветительского назначения (ч. 1 ст. 14). Во втором — о просветительских, детских, технических, научных и других изданиях (п. 7 ст. 50 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»). Использование термина «другие» делает границы данной категории СМИ совершенно размытыми.

Во-вторых, по сравнению с Законом «Об основных гарантиях избирательных прав» пункт 7 статьи 48 Закона «О выборах Президента Российской Федерации» значительно ужесточает правила определения «уклоняющихся» СМИ. Здесь допускается:

а) отказ негосударственных и муниципальных организаций телерадиовещания, редакций негосударственных и муниципальных периодических печатных изданий, а также редакций государственных периодических печатных изданий, выходящих реже чем один раз в неделю, от *участия в агитационной деятельности*;

б) отказ специализированных организаций телерадиовещания и редакций специализированных периодических печат-

ных изданий от *участия в освещении избирательной кампании*.

Причем в обоих случаях отказом считается «непредставление в соответствующую избирательную комиссию уведомления» о размере и условиях предоставления эфирного времени и печатной площади для целей предвыборной агитации. Тем самым закон связывает освещение избирательной кампании с предоставлением информационных услуг для целей агитации. Здесь в наиболее концентрированной форме проявляется *стремление законодателя не допустить нелегальной предвыборной агитации под видом объективного «освещения избирательной кампании»*.

Однако принятые законодателем меры на практике оказываются недостаточно эффективны. Кроме того, совершенно противоестественно требовать, чтобы СМИ, отказавшиеся от размещения платной предвыборной агитации, воздерживались бы от освещения избирательной кампании. Подобное требование, помимо прочего, практически невыполнимо, поскольку, например, специализированные музыкальные радиопрограммы, занимающие львиную долю FM и УКВ-диапазонов, как правило, не имеют в своей сетке вещания места для предвыборной агитации, но почти всегда предусматривают передачу кратких новостей. Спрашивается, неужели такие радиопрограммы обязаны воздерживаться от сообщений о ходе избирательной кампании? Такое требование кажется чрезмерным. Тем более, что оно практически игнорируется повсеместно.

Третья категория — средства массовой информации или их редакции, учрежденные самими кандидатами и избирательными объединениями. Условно обозначим их как *«ангажированные»* СМИ. Обращает на себя внимание тот факт, что данная категория существует в избирательных законах только применительно к периодическим печатным изданиям. Если же участник избирательной гонки учредит телерадиопрограмму или телерадиокомпанию, то она не сможет, во всяком случае по закону, попасть в число «ангажированных» СМИ. Может быть, законодатель тем самым намекает, что лицензии на вещание не должны предоставляться политическим партиям и аффилированным с ними лицам.

Особенность правового режима так называемых «ангажированных» СМИ — освобождение их от обязанности предоставлять печатную площадь на равных условиях всем конкурирующим кандидатам (п. 7 ст. 52 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»). Кроме того, на редакции таких СМИ не распространяется требование предоставлять всем кандидатам печатную площадь на единых условиях оплаты. Но тем не менее партия должна платить редакции своей газеты за размещение собственных агитационных материалов.

«Ангажированные» СМИ по Закону освобождены также от обязанности не допускать обнародование информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированных кандидатов, в случаях, когда эти СМИ не могут предоставить зарегистрированному кандидату возможность обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания срока предвыборной агитации (п. 6 ст. 56 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»). Тем самым «ангажированные» СМИ и их должностные лица выводятся за пределы ответственности, предусмотренной статьей 5.13 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Следует признать, что данное изъятие из общих правил плохо согласуется с требованиями ГК РФ и Закона «О СМИ», касающимися защиты чести, достоинства и деловой репутации граждан, а также деловой репутации должностных лиц. Очевидно, что оно не может толковаться как индульгенция «ангажированным» СМИ, освобождающая их от ответственности за распространение недостоверных сведений, порочащих честь и достоинство кандидатов на выборные должности. Иное толкование неминуемо будет противоречить Конституции РФ.

«Ангажированные» СМИ имеют и другие особенности, о которых будет сказано ниже.

Наконец, четвертая категория — средства массовой информации, не относящиеся к первым трем группам и имеющие право на договорной основе, за плату предоставлять эфирное время, печатную площадь зарегистрированным кандидатам. Условно обозначим эту группу как *«оплачиваемые»* СМИ. Чтобы получить право относиться к данной категории, негосударственные СМИ должны выполнить общие требования допуска к участию в агитационной деятельности: заблаговременно опубликовать сведения о размере и условиях оплаты их информационных услуг, уведомив о своей готовности ЦИК России или региональную избирательную комиссию.

Некоторые, наиболее общие, требования избирательного законодательства не дифференцируются применительно к отдельным категориям СМИ. Так, все средства массовой информации и их должностные лица обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий (п. 8 ст. 12 Закона «О выборах Президента Российской Федерации»). Но распространяется ли это требование на конфиденциальную информацию? Означает ли отмену государственной, врачебной, коммерческой и других тайн? Ключевым здесь является понятие «необходимая информация».

Применительно к СМИ ситуация еще более очевидная. Если избирательная комиссия обращается к редакции с просьбой раскрыть источник доверительной информации, то редакция может обосновать свой отказ ссылкой на Закон «О СМИ». Согласно этому Закону обязанность сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника лежит не только на редакции (ст. 41), но и на журналисте (п. 4 ч. 1 ст. 49), который, не будучи должностным лицом, не подпадает под действие данной нормы Закона «О выборах Президента Российской Федерации». Впрочем, если спор между СМИ и избирательной комиссией дойдет до суда, то суд может потребовать раскрыть источник информации.

Еще одно общее требование — не допускать обнародования информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированных кандидатов, в случаях, когда эти СМИ не могут предоставить зарегистрированному кандидату возможность обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания срока предвыборной агитации (п. 4 ст. 53 Закона «О выборах Президента РФ»). Правда, нельзя исключить, что некий кандидат потребует от редакции обнародовать порочащую его конкурента информацию именно в тот самый, чреватый для редакции осложнениями, «безответный период». Пойдя ему навстречу, редакция нарушит указанную норму Закона. Отказав ему, редакция ущемит право кандидата самостоятельно определять форму и характер своей агитации через СМИ (п. 2 ст. 44). Если же публикация состоится, то соответствующая избирательная комиссия «вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, исполнительные органы государственной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации» (п. 6 ст. 53).

Избирательные комиссии и СМИ

Избирательные комиссии характеризуются федеральным законодательством о выборах и референдумах как коллегиальные органы, формируемые в установленном законом порядке, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов. Их общее число, включающее избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, окружные, территориальные и участковые, превышает 90 тыс. Вершину этой пирамиды занимает Центральная избирательная комиссия. Именно она осуществляет руководство всеми нижестоящими избирательными комиссиями и в этом качестве может контролировать их деятельность.

Применительно к деятельности средств массовой информации в период подготовки и проведения федеральных выборов важное значение имеют следующие функции Центральной избирательной комиссии:

обеспечение для всех кандидатов соблюдения установленных федеральными законами условий предвыборной деятельности;

распределение бюджетных средств, выделенных на предвыборную агитацию, контроль их целевого использования, а также соблюдения требований федеральных законов в части финансирования избирательных кампаний кандидатов;

осуществление мер по организации единого порядка распределения эфирного времени между зарегистрированными кандидатами для проведения предвыборной агитации;

обеспечение информирования избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, кандидатах, зарегистрированных кандидатах;

установление перечня сведений о доходах и об имуществе, подлежащих опубликованию в случае регистрации кандидата;

обеспечение оперативной доступности информации, содержащей сведения о кандидатах, абонентам информационно-коммуникационных сетей общего пользования;

передача в средства массовой информации сведений о зарегистрированных кандидатах в течение 48 часов после регистрации;

публикация перечня общероссийских государственных организаций телерадиовещания и общероссийских государственных периодических печатных изданий;

установление форм учета эфирного времени и печатной площади, предоставленных зарегистрированным кандидатам бесплатно или за плату, в организациях телерадиовещания и редакциях периодических печатных изданий;

проведение жеребьевки, в результате которой определяются дата и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов на общероссийских государственных каналах телевидения и радиовещания;

прием финансовых отчетов зарегистрированных кандидатов и передача их в пятидневный срок в средства массовой информации;

направление в средства массовой информации общих данных о результатах федеральных выборов в течение одного дня после их определения.

Хотя нормотворческая функция Центральной избирательной комиссии имеет крайне узкое применение, однако применительно к деятельности средств массовой информации особый интерес представляет ряд постановлений ЦИК России, принятых в 1999 году в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы. Примечательно, что в ходе президентской избирательной кампании 2000 года Центральная избирательная комиссия не издавала аналогичных актов. Видимо, комиссия сочла нецелесообразным повторно разъяснять сходные по содержанию нормы федеральных избирательных законов. Следовательно, принятые ранее для парламентских выборов инструкции можно рассматривать, с соответствующими коррективами, как действительные для выборов президентских.

Принятые ЦИК России Разъяснения о некоторых вопросах проведения предвыборной агитации от 13 августа 1999 года № 8/52-3 содержат, в частности, следующие принципиальные положения:

— под предвыборной агитацией понимается деятельность, побуждающая или имеющая целью побудить избирателей к

участию в выборах, а также к голосованию за или против любого зарегистрированного кандидата. Она начинается со дня регистрации кандидата и завершается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования. Она может финансироваться только из избирательного фонда. Действия граждан, политических общественных объединений, подпадающие под признаки предвыборной агитации и совершаемые со дня официального назначения выборов до регистрации кандидатов, осуществляются в нарушение Федерального закона. Проведение подобной агитации является основанием для отказа в регистрации кандидата;

— предвыборная агитация может проводиться через средства массовой информации, путем проведения массовых мероприятий, выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов, в иных не запрещенных законом формах. Граждане и политические общественные объединения имеют право в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию;

— зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные или муниципальные должности, вправе вести предвыборную агитацию только в свободное от исполнения должностных обязанностей время (время отдыха, в том числе отпуск, выходные и праздничные дни, иные дни отдыха) и не вправе проводить предвыборную агитацию во время пребывания в служебных командировках. Однако если их выступления в средствах массовой информации не связаны с проведением предвыборной агитации, то это не подпадает под действие федеральных избирательных законов и регулируется Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13 января 1995 года № 7-ФЗ;

— должностные лица, журналисты и другие творческие работники организаций электронной и печатной прессы, если они являются зарегистрированными кандидатами либо доверенными лицами зарегистрированных кандидатов, не вправе участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации;

— реклама коммерческой и иной деятельности зарегистрированных кандидатов может осуществляться только в негосударственных СМИ и только по правилам платной предвыборной агитации;

— предвыборная агитация через средства массовой информации может проводиться только зарегистрированными кандидатами и исключительно за счет средств избирательного фонда. Иные участники избирательного процесса не вправе проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации;

— организации СМИ обязаны заблаговременно опубликовать сведения о размере и условиях оплаты эфирного времени и печатной площади, предоставляемых для предвыборной агитации. Указанные размер и условия должны быть едиными для всех субъектов, имеющих право на проведение предвыборной агитации через средства массовой информации. Телерадиокомпании должны публиковать эти сведения в одном из периодических печатных изданий, опубликование в которых является официальным. Те организации СМИ, которые не опубликовали указанную информацию и не уведомили ЦИК России о своей готовности предоставлять эфирное время и печатную площадь зарегистрированным кандидатам, не вправе участвовать в предвыборной агитации;

— в информационных теле- и радиопрограммах сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным блоком, как правило, в начале указанных программ, без комментариев. Такие информационные блоки не оплачиваются из средств избирательного фонда. Редакции средств массовой информации обязаны контролировать указанные информационные блоки с тем, чтобы в них не отдавалось предпочтение какому бы то ни было зарегистрированному кандидату, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности.

Другой важный документ — Рекомендации ЦИК России о порядке оформления договоров на предоставление эфирного времени (печатной площади) для целей предвыборной агитации на платной основе от 5 ноября 1999 года № 38/468-3. Здесь указывается, что отношения между СМИ и зарегистрированными кандидатами по поводу предоставления платных информационных услуг должны строиться на основе гражданско-правового договора, заключаемого в простой письменной форме. В качестве обязательных условий договора должны быть указаны: форма предвыборной агитации (интервью, пресс-конференция, выступление, политическая реклама и т.п.); дата и время выхода в эфир; продолжительность предоставляемого эфирного времени; формы и условия участия журналиста

(ведущего) в процессе передачи; размер и порядок оплаты эфирного времени.

Поскольку договор заключается на основе жеребьевки, постольку к нему должна быть приложена копия протокола проведенной жеребьевки. Аналогичным образом заключается договор на предоставление печатной площади для целей предвыборной агитации.

Примером документа, сочетающего в себе черты инструктивного и правоприменительного акта, может служить Постановление ЦИК России «О некоторых вопросах проведения предвыборной агитации в ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва» от 21 октября 1999 года № 27/359-3.

В нем отмечается значительное количество нарушений порядка и правил проведения предвыборной агитации: осуществление действий агитационного характера до регистрации соответствующего кандидата; распространение в СМИ информационных материалов, содержащих открытые призывы к избирателям, а также скрытую агитацию, побуждающую или имеющую целью побудить избирателей к участию в выборах, к голосованию за тех или иных кандидатов; демонстрация рекламных материалов кандидатов, оплаченных помимо соответствующих избирательных фондов; использование провокационных способов ведения предвыборной борьбы, в частности размещение в сети Интернет подложных и недостоверных материалов; публичные высказывания должностных лиц государственных органов в поддержку отдельных кандидатов и т.д.

ЦИК России пришел к выводу, что редакции СМИ и их творческие работники нередко игнорируют требования избирательного законодательства, руководствуясь мотивами экономической выгоды или политическими предпочтениями. В частности, ведущие информационно-аналитических программ и передач, освещающих избирательную кампанию, сопровождают информационные сюжеты субъективными комментариями, негативными или, напротив, комплиментарными характеристиками участников избирательного процесса. Все это, по мнению ЦИК России, явные признаки предвыборной агитации, проводимой лицами, участие которых в агитации через средства массовой информации не предусмотрено законом.

В данном постановлении Центральной избирательной комиссии содержится весьма спорный тезис о том, что Закон

якобы запрещает «выражение работниками средств массовой информации личных или корпоративных предпочтений по отношению к тому или иному кандидату» под угрозой правовой ответственности. Более того, стремясь подкрепить свою позицию, игнорирующую принципиальную недопустимость смешения объективного освещения избирательной кампании и предвыборной агитации, ЦИК России осуждает тех экспертов, которые якобы «навязывают обществу дискуссионную оценку установленных законодательством порядка и правил проведения предвыборной агитации, чем дезориентируют общественное мнение, а также иных субъектов агитационной деятельности».

В том же духе интерпретируется законодательство о выборах в Постановлении ЦИК России «О результатах рассмотрения жалоб и заявлений о нарушении некоторыми участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва» от 6 декабря 1999 года № 56/697-3. При этом справедливо — со ссылкой на телекомпании ОРТ и «ТВ-Центр» — отмечается, что «ведущие ряда информационно-аналитических программ продолжают систематически и целенаправленно сопровождать информационные сюжеты субъективными комментариями в адрес отдельных зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков комплиментарными или негативными высказываниями». Действительно, авторы ряда аналитических передач использовали в ходе парламентской избирательной кампании различные профессиональные приемы воздействия на избирателей, чтобы сформировать у них определенное мнение, побудить голосовать за или против того или иного зарегистрированного кандидата. Аналогичные примеры встречались и в периодических печатных изданиях, когда их творческие работники публиковали свои материалы, носящие характер прямой или косвенной агитации.

Подобные примеры позволили члену ЦИК России С.В. Большакову в интервью «Независимой газете» заметить, что СМИ очень ловко нарушают закон, используя изощренные политтехнологии и «дыры» в законе. «Надо осознать, — подчеркнул он, — что есть деятельность средств массовой информации в обычном режиме, а есть выборы, где должно действовать особое правовое регулирование... Журналисты должны наконец

понять, что предвыборная агитация — это одно, а свобода слова — другое»[191].

Однако *нельзя смешивать скрытую агитацию, ставшую результатом, например, подкупа журналиста, и объективное информирование аудитории о реальных фактах, характеризующих кандидатов*. Последнее является нормальным и общественно необходимым результатом работы профессиональных журналистов. Поэтому попытки некоторых избирательных комиссий ограничивать права журналистов, связанные с поиском, получением и распространением информации, не могут быть истолкованы иначе как нарушение статьи 29 Конституции РФ и статьи 47 Закона «О СМИ». При этом следует подчеркнуть, что *законодательство о выборах не содержит прямых противоречий с законодательством о СМИ*.

Коллизии и пробелы в правовом регулировании

Законодатель, ясно ощущая опасность коммерциализации избирательных кампаний, предвидел и пытался предотвратить появление черных избирательных технологий, сводящих процедуру выборов к конкурсу политической рекламы. Анализ нормативного материала показывает, что интенция законодателя была направлена именно на предотвращение подпольной, скрытой предвыборной агитации, против манипулирования голосами избирателей путем теневой скупки СМИ. Однако далеко не всегда использованные средства оказались адекватны целям. В одних случаях они вообще не достигли никакой цели, в других — достигли частично, в третьих — достигли совершенно противоположных целей.

Причем, чтобы обезопасить законодательство о выборах от противоречий с другими законами, в Закон «Об основных гарантиях избирательных прав» были включены специальные нормы, позволяющие, на первый взгляд, решать любые коллизии в его пользу. Согласно пункту 6 статьи 1 данного Закона, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону. Отсюда следует, что данный акт, устанавливающий, в частности, общие правила

[191] **Независимая газета**. — 2001. — 17 февр.

участия СМИ в организации и проведении выборов, имеет более высокую юридическую силу в сравнении с другими законами о выборах и референдумах. В случае противоречия с нормами, например, Закона «О выборах Президента Российской Федерации» применяются нормы Закона «Об основных гарантиях избирательных прав». В отношении всех прочих федеральных законов он не занимает какого-либо особого места, а значит, возможные коллизии между его нормами и положениями, например Закона «О СМИ», должны решаться по общим правилам коллизионного права.

Реальная роль СМИ в процессе формирования выборных органов власти в значительной степени зависит от того, насколько удачно дополняют друг друга законодательные акты о выборах и о СМИ, насколько минимальны расхождения между ними, насколько восполнены пробелы в правовом регулировании.

Наиболее четко принцип взаимодополнения реализуется в правовом обеспечении функционирования СМИ как института гражданского контроля за ходом избирательной кампании. Закон «О СМИ» предоставляет журналистам, в частности, права искать, запрашивать, получать и распространять информацию; посещать государственные органы и организации; быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации; получать доступ к документам и материалам; копировать, публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить документы и материалы; производить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки; проверять достоверность сообщаемой ему информации; излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью.

В рамках избирательной системы эти права несколько видоизменяются и конкретизируются, но не отменяются и не ограничиваются. Правда, законодательство о выборах ведет речь не о журналистах, а о представителях средств массовой информации. В частности, Закон «О выборах Президента Российской Федерации» признал за представителями СМИ права:

присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, при осуществлении работы с избирательными документами, а также при подсчете голосов избирателей (п. 1 ст. 21);

присутствовать в день голосования на избирательных участках с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до получения сообщения о принятии вышестоящей

избирательной комиссией протокола об итогах голосования (п. 5 ст. 21);

присутствовать в иных избирательных комиссиях при установлении ими итогов голосования, определении результатов выборов, составлении протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей (п. 6 ст. 21);

получать доступ в помещение участковой избирательной комиссии, сформированной на избирательном участке, образованном в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, следственном изоляторе и изоляторе временного содержания, а также в помещение для голосования на этом избирательном участке (п. 7 ст. 21);

знакомиться с решениями и протоколами всех избирательных комиссий об итогах голосования и о результатах выборов (в том числе с протоколами, составляемыми повторно), изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных решений и протоколов и приложенных к ним документов, требовать заверения копий решения (п. 13 ст. 21);

быть проинформированным о составлении избирательной комиссией повторного протокола об итогах голосования в случае выявления в нем описок, опечаток либо арифметических ошибок (п. 35 ст. 69);

получать от избирательных комиссий для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории и результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в протоколе соответствующей избирательной комиссии (п. 1 ст. 75);

получать от Центральной избирательной комиссии общие данные о результатах выборов Президента РФ в течение суток после их определения (п. 2 ст. 75).

Примечательно, что этот Федеральный закон (п. 9 ст. 76) предусмотрел доступ к электоральной информации через информационно-коммуникационные сети общего пользования типа Интернета. В случае использования в ходе выборов автоматизированной информационной системы (речь, в первую очередь, о ГАС «Выборы») данные об участии избирателей в голосовании, о предварительных и об окончательных итогах голосования должны быть оперативно доступны пользователям Интернета. Тем самым общественными наблюдателями на

выборах фактически становится неограниченный круг лиц как в России, так и за рубежом.

Правда, использование Интернета в избирательной кампании может иметь и *негативный эффект*. Так, известно, что Фонд эффективной политики в день выборов депутатов Государственной Думы в 1999 году разместил на своем сайте в Интернете результаты опроса избирателей «на выходе». ЦИК России, выразив свое возмущение, констатировал, что законы о выборах запрещают обнародование результатов опросов общественного мнения только в СМИ. А поскольку Интернет не может рассматриваться как СМИ, постольку в данном случае нарушение остается безнаказанным.

Подобная позиция представляется глубоко ошибочной. Во-первых, законы о выборах рассматривают публикацию результатов опросов как разновидность предвыборной агитации (об этом свидетельствует сам факт расположения статьи «Опросы общественного мнения» в главе «Предвыборная агитация»). Во-вторых, федеральные избирательные законы запрещают любую предвыборную агитацию в день голосования. Следовательно, налицо проведение предвыборной агитации в период, когда это запрещено, что влечет ответственность по статье 40^2 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Этот случай побудил законодателя уточнить, что результаты опросов не могут размещаться в день голосования и в Интернете (п. 3 ст. 46 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»).

Следует подчеркнуть, что в рамках избирательной системы деятельность средств массовой информации оказывается под влиянием не только, хотя прежде всего, избирательных комиссий. Действующие федеральные избирательные законы упоминают также о «федеральных органах исполнительной власти, вырабатывающих и осуществляющих государственную политику в области средств массовой информации». В период проведения парламентских выборов 1999 года и президентских выборов 2000 года таким органом являлось Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, *созданное за несколько недель до начала думской избирательной кампании*.

Положение о Министерстве, утвержденное 10 сентября 1999 года уже в ходе парламентской избирательной кампании, дает ему право осуществлять контроль за соблюдением

законодательства Российской Федерации, условий регистрации СМИ и лицензий на телерадиовещание, налагать взыскания, выносить предупреждения, приостанавливать и аннулировать акты регистрации и лицензии. Кроме того, Министерство имеет важный экономический рычаг воздействия на СМИ: именно через него проходят ассигнования из федерального бюджета, предусмотренные для поддержки центральных, региональных и местных средств массовой информации.

Другим государственным органом, активно действовавшим до недавнего времени в данной сфере, являлась Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации. Она не упоминается в федеральных избирательных законах, хотя создана была накануне парламентских выборов 1993 года именно как Третейский информационный суд, призванный решать споры, возникающие в ходе выборов. По завершении избирательной кампании 1993 года полномочия этого органа были прекращены, но на его базе была создана постоянно действующая Судебная палата, не входящая в систему федеральных судов Российской Федерации[192]. В ходе федеральных избирательных кампаний 1999–2000 годов Палата в основном ограничивалась подготовкой заключений по запросам ЦИК России. Теперь, когда Палата ликвидирована, следовало бы испрашивать заключение Большого жюри СЖР.

Важнейшую роль в избирательной системе призван играть *суд*. Именно здесь законодатель установил конечную точку любого спора. Применительно к деятельности средств массовой информации наибольший интерес представляют нормы о налагаемой в судебном порядке административной ответственности за нарушение правил предвыборной агитации.

В ныне действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях имеется несколько норм, касающихся деятельности СМИ в условиях избирательной кампании. Перечислим наиболее существенные составы:

нарушение средством массовой информации установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов; наказание — административный штраф на должностных лиц в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда (МРОТ); на

[192] См.: Указ Президента Российской Федерации «О Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации» от 31 декабря 1993 г. № 2335.

юридических лиц — от 100 до 200 МРОТ. Статья 5.5. КоАП РФ — дела по этой статье возбуждаются прокурором без составления протокола и рассматриваются судьей;

нарушение прав представителя средства массовой информации, включая право на своевременное получение информации и копий избирательных документов, документов референдума, получение которых предусмотрено законом; наказание — административный штраф на граждан в размере от 5 до 10 МРОТ; на должностных лиц — от 10 до 20 МРОТ. Статья 5.6. КоАП РФ — протокол об административном правонарушении составляют уполномоченные на то члены избирательной комиссии, а дело рассматривается судьей;

непредоставление возможности обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации зарегистрированного кандидата до окончания срока предвыборной агитации в случае обнародования (опубликования) в теле-, радиопрограммах на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированного кандидата, если в соответствии с федеральным законодательством о выборах и референдумах предоставление такой возможности является обязательным; наказание — административный штраф на должностных лиц в размере от 20 до 30 МРОТ; на юридических лиц — от 100 до 200 МРОТ. Статья 5.13. КоАП РФ — протокол об административном правонарушении составляют должностные лица органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в области печати и СМИ (МПТР), а дело рассматривает судья;

непредоставление, неполное либо несвоевременное предоставление председателем избирательной комиссии в средства массовой информации для опубликования сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов либо финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений и блоков; наказание — административный штраф в размере от 10 до 20 МРОТ. Часть 2 статьи 5.17. КоАП РФ — протокол об административном правонарушении составляют уполномоченные на то члены избирательной комиссии, а дело рассматривается судьей;

непредоставление либо несвоевременное предоставление председателем избирательной комиссии представителям средств массовой информации сведений об итогах голосования; размер

административного штрафа варьируется в зависимости от уровня избирательной комиссии: для председателя участковой комиссии — от 5 до 10 МРОТ, территориальной — от 10 до 20 МРОТ, окружной — от 20 до 30 МРОТ. Статья 5.25. КоАП РФ — протокол составляют должностные лица органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в области печати и СМИ, а также в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания; дело рассматривается судьей.

Общий порядок составления протоколов об административных правонарушениях определяется нормами КоАП РФ. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами. При составлении протокола нарушителю разъясняются его права и обязанности. После того как протокол об административном правонарушении составлен и подписан, он вместе с прилагаемыми документами и другими имеющимися материалами направляется в районный (городской) суд по месту совершения административного правонарушения.

Проблема равного доступа к СМИ

Хотя избирательные законы гарантируют зарегистрированным кандидатам равные условия доступа к СМИ, вопрос реального обеспечения равных условий, имеющий отношение как к «оплачиваемым», так и к «уполномоченным» средствам массовой информации, далеко не так прост. Чтобы избежать возможных упреков со стороны кандидатов и избирательных комиссий, целесообразно предоставлять всем участникам «гонки» печатную площадь, равную по объему (причем, не в строках, а в квадратных сантиметрах), на одной и той же полосе издания и с равной периодичностью. Применительно к телевидению и радио главными показателями равных условий предоставления эфирного времени будут продолжительность передачи, время суток и периодичность. Нельзя, однако, забывать, что *законодатель не счел нужным определить понятия эфирного времени и печатной площади*, в результате чего правоприменитель вынужден довольствоваться их обыденным смыслом.

Вот почему нельзя исключить возможность возникновения споров, например, в отношении кабельного телевидения и проводного радио, к которым указанные термины вообще не применимы.

Не нужно сбрасывать со счетов и то, что кандидаты вправе самостоятельно определять форму и характер своей агитации через средства массовой информации. Это открывает простор для искусственного вздувания рейтинга в рамках формально равных квот печатных площадей и эфирного времени. Тем самым *избирательная кампания рискует превратиться из состязания политических программ и личных достоинств претендентов, каковой по идее и должна быть, в творческий конкурс PR-технологий и политической рекламы. Причем избирателям здесь отводится роль не зрителей и тем более не членов жюри, а испытуемых, против своей воли ставших объектами не вполне чистых экспериментов.*

Предвидя такой поворот событий, Конгресс российских журналистов, собравшийся в Ижевске (Удмуртская Республика) в сентябре 1999 года, принял специальную Декларацию в поддержку честных и свободных выборов. В ней, в частности, говорится: «Журналисты не могут и не должны нести ответственность за несоответствующие закону заявления кандидатов, избирательных объединений и блоков, распространяемые средствами массовой информации в период избирательной кампании. Раз закон дает право кандидатам, объединениям и блокам «самостоятельно определять форму и характер своей агитации через средства массовой информации», то пусть они и несут ответственность за содержание предвыборных материалов. Помимо прочего, это должно заставить руководителей СМИ поостеречься от участия в скрытой агитации и, особенно, «контрагитации», превращающих журналистов в «пушечное мясо» предвыборных баталий».

Стремясь гарантировать претендентам равные условия, избирательные законы запрещают кандидатам использовать преимущества своего служебного положения. Однако запрет этот распространяется почему-то только на государственных и муниципальных служащих, а также на журналистов. Зарегистрированные кандидаты, работающие в СМИ, на время участия в выборах должны быть освобождены от выполнения служебных обязанностей и не вправе участвовать в освещении избирательной кампании через какие-либо средства массовой информации. Кроме того, кандидатам-журналистам запрещается участвовать

в освещении избирательной кампании через любые средства массовой информации. В результате *кандидат-журналист оказывается дискриминирован и лишен на период избирательной кампании своих профессиональных прав*. Исключение сделано лишь для журналистов тех печатных изданий, которые учреждены самими кандидатами или избирательными объединениями.

Логика законодателя понятна: журналист изначально занимает преимущественное положение, поскольку имеет постоянный доступ к СМИ. Но, спрашивается, не обладает ли куда большими электоральными возможностями по сравнению с журналистом тот «рядовой олигарх», в руках которого находятся и финансовые ресурсы, и собственные СМИ? Не имеют ли постоянного доступа к умам избирателей звезды шоу-бизнеса? Представляется, что простым расширением круга лиц, в отношении которых устанавливаются определенные ограничения, проблему не решить. Видимо, есть смысл вообще устранить нормирование агитации в печатных СМИ, одновременно усилив регламентацию в аудиовизуальных СМИ.

Причем требования избирательных законов, касающиеся недопустимости использования преимуществ своего служебного положения, на практике откровенно игнорируются как журналистами, так и государственными и муниципальными служащими. Например, в период кампании 1999 года по выборам в Государственную Думу электоральные события в информационных программах ОРТ регулярно комментировал тележурналист А. Невзоров, баллотировавшийся по одному из одномандатных округов. Другой кандидат-журналист — А. Минкин столь же часто выступал в газетах и передачах НТВ, участвуя в освещении избирательного процесса.

Подобные действия кандидата могут стать основанием для отмены результатов выборов. Так, в практике Верховного Суда Российской Федерации имеется дело о признании недействительными выборов депутата представительного органа местного самоуправления Г. на том основании, что он не сложил с себя обязанности главного редактора газеты «Десногорские новости» на период избирательной кампании и использовал преимущества своего служебного положения, допустив опубликование в газете статьи в свою поддержку[193].

[193] См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 1999 г. Дело № 36Вп99-15.

Что же касается государственных и муниципальных служащих, то база данных негосударственного проекта «Информатика для демократии: 2000+» содержит информацию о более чем 50 случаях использования ими преимуществ своего служебного положения, зафиксированных участниками общественного Интернет-мониторинга[194]. Причем, как правило, кандидат-чиновник не идет на прямое нарушение закона, выбирая такой вариант действий, когда удар по противнику наносится как бы со стороны, вне всякой связи с выборами и на вполне законных (на первый взгляд) основаниях.

Вот почему упомянутая выше Декларация в поддержку честных и свободных выборов содержит призыв к многочисленным надзирающим, контролирующим, регулирующим и лицензирующим государственным и муниципальным органам проявлять в период избирательной кампании максимальную сдержанность и не предпринимать в отношении средств массовой информации, участвующих в освещении выборов, каких-либо репрессивных мер за исключением случаев непосредственной, наличной и неустранимой опасности жизненно важным общественным интересам. «Мы призываем их, — говорится в Декларации, — в этот период воздержаться от аннулирования лицензий, опечатывания редакционных помещений под предлогом обеспечения противопожарной безопасности или сангигиены, отключения передатчиков и т.п. В любом случае мера пресечения или наказания должна быть пропорциональна реально причиненному вреду. Нельзя допустить, чтобы административные репрессии в отношении СМИ стали методом ведения предвыборной борьбы. Вот почему каждый такой случай должен рассматриваться как уголовно наказуемое воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов и попытка введения косвенной цензуры, становиться предметом немедленного реагирования со стороны избирательных комиссий, прокуратуры и суда».

Для обеспечения равенства условий предусмотрено также обязательное резервирование не менее половины, а при повторном голосовании — двух третей от общего объема выделяемого бесплатного эфирного времени для совместного проведения

[194] См.: Интернет-мониторинг выборов в России (новая гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии: 2000+») Аналитический доклад по результатам Проекта. — М.: МИПО РЕПРО, 2001; см.: www.indem.ru/idd2000.

дискуссий, круглых столов и иных аналогичных агитационных мероприятий. К использованию этой доли бесплатного эфирного времени все зарегистрированные кандидаты допускаются на равных основаниях (п. 6 ст. 49 Закона «О выборах Президента Российской Федерации»).

Участие в подготовке и проведении подобных передач накладывает на ведущего особые обязанности. Он должен предварительно согласовывать с участниками порядок ее проведения и следить за его соблюдением, предлагать участникам вопросы, в том числе поступившие от аудитории. Он не вправе: нарушать согласованный порядок проведения передачи; ограничивать время выступлений, если это не согласовано заранее или не вызвано окончанием эфирного времени; отдавать предпочтение кому-либо из участников.

Институт «равенства условий» требует также, чтобы в информационных программах телевидения и радио не отдавалось предпочтения какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку. В то же время очевидно, что журналист может иметь собственное мнение, и было бы антиконституционно требовать, чтобы он скрывал его. Но «правила игры» избирательной кампании диктуют: роль журналиста — в сопоставлении мнений, непредвзятом анализе позиций, представлении интересов аудитории. Он должен быть в равной степени нелицеприятен по отношению ко всем кандидатам. В противном случае он неминуемо возвращается к роли пресловутого «коллективного пропагандиста, коллективного агитатора и коллективного организатора».

Примечательно, что российские СМИ уже приступили к выработке собственных правил работы в период избирательных кампаний. Так, специальная памятка телекомпании НТВ содержит значительное число рекомендаций. Журналистам запрещается: каким бы то ни было образом проявлять свои политические симпатии или антипатии; подменять информацию об освещаемом эпизоде предвыборной борьбы своим мнением о происходящем; оперировать недостаточно проверенной информацией; использовать случайные высказывания кандидатов, не несущие существенной информации об их позициях; злоупотреблять цитированием мнений избирателей; поощрять эпатирующие действия и заявления кандидатов; употреблять идеологические ярлыки и оскорбительные эпитеты и т.д.

Определенные деонтологические нормы содержатся и в упомянутой выше Декларации. «В период избирательных

кампаний, — говорится здесь, — работники средств массовой информации должны особенно тщательно соблюдать требования закона, нормы профессиональной этики и правила поведения журналистов, в том числе упомянутые в настоящей Декларации, с тем, чтобы не ставить под сомнение честность, беспристрастность, взвешенность и информативность своих материалов и передач, не подрывать репутацию СМИ и уверенность в справедливости результатов выборов. Будем помнить, что при исполнении профессиональных обязанностей журналист признается лицом, выполняющим общественный долг. Служение обществу, общественному благу, а не частному интересу, корыстным или карьеристским соображениям должно двигать журналистами. В этой связи мы подтверждаем свою приверженность пониманию журналистики как свободной профессии, стремящейся к общественному благу, и решительно осуждаем любые попытки подкупа журналистов и давления на них».

Впрочем, *апелляция к корпоративному самосознанию*, опирающемуся на деонтологические нормы, совершенно бессмысленна, когда речь идет о сознательном и грубом нарушении не только избирательного закона, но и элементарных правил приличия. Так, 23 марта 2001 года в Новоалтайске, накануне выборов в городской совет депутатов, вышел фальшивый номер муниципальной газеты «Наш Новоалтайск». В номере был опубликован ряд статей о руководителях города, оцениваемых следствием как клеветнические, а также агитационные материалы к выборам депутата городского собрания по одному из округов. Фальшивая газета имела все выходные данные «Нашего Новоалтайска» и была распространена через почтовые ящики избирателей. Причем ни редактор, ни журналисты, ни учредители газеты никакого отношения к появлению фальшивки не имели. Разумеется, в подобных случаях есть основания для привлечения виновных к уголовной ответственности[195].

Судебная и административная практика

К сожалению, в ходе кампании 1999 года по выборам в Государственную Думу российская общественность имела возможность убедиться в том, насколько далеки нормы закона и профессиональных правил поведения журналистов от реальной

[195] **Алтай Weekly Review** (Барнаул), 9 апреля 2001 г.

практики некоторых СМИ. В качестве примера можно привести факт, в отношении которого совпали мнения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Большого жюри Союза журналистов России — внутрикорпоративного органа саморегуляции, созданного в 1998 году.

В Представлении ЦИК России «О пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания ОРТ и ее должностных лиц к ответственности» от 29 октября 1999 года № 32/420-3 отмечается: «Рассмотренные Рабочей группой материалы аналитической программы «Авторская программа С. Доренко» свидетельствуют, что ее ведущим и автором проводится агитационная деятельность против лидеров и всего федерального списка избирательного блока «Отечество — Вся Россия». Исходя из того что «организации телерадиовещания и ее должностные лица (в том числе и ведущие) не являются самостоятельными субъектами агитационной деятельности», ЦИК России предложил Министерству Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций «принять меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, проводимой организацией телерадиовещания ОРТ, связанной с подготовкой и выходом в эфир аналитической программы «Авторская программа С. Доренко» и привлечению этой организации и соответствующих должностных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации».

Министерство, однако, не согласилось с ЦИК России и отказалось принять меры в отношении ОРТ. Со своей стороны, Центральная избирательная комиссия не пошла на то, чтобы воспользоваться своим правом составить протокол об административном правонарушении и передать в суд «дело С. Доренко» по статье 40^8 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях («Нарушение правил проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума в периодических печатных изданиях и на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание»).

Напротив, *Большое жюри Союза журналистов России* от имени всего журналистского сообщества однозначно дистанцировалось от С. Доренко. В своем решении от 19 ноября 1999 года оно констатировало, что в выпусках аналитической программы С.Л. Доренко допускалось смешение информации и комментария, а также отождествление мнений и версий с установленными фактами, выпуск в эфир компрометирующей информации без

принятия должных мер к ее проверке с обращением к объекту критики, несоблюдение требования качественно равного изложения позиций обвинения и защиты, проведение информационной кампании по целенаправленной дискредитации граждан и организаций. Большое жюри пришло к выводу, что допущенное С. Доренко нарушение основных положений международной Декларации принципов поведения журналистов, обязывающих оперировать только фактами, которые установлены журналистом лично, использовать только достойные методы получения информации и делать все возможное для исправления любой опубликованной информации в случае, если установлено, что она наносит урон искажением истины, лишает его права называться журналистом.

После этого Центральная избирательная комиссия повторно, с учетом новых материалов рассмотрела ситуацию на общероссийских телеканалах. На этот раз она уже не ограничилась авторской программой С. Доренко. Ее Представление от 6 декабря 1999 года № 56/697-3 именовалось «О пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организаций телерадиовещания ОРТ, «ТВ-Центр» и их должностных лиц к ответственности». Тем самым ЦИК подчеркивал свой нейтралитет в предвыборной информационной войне двух телеканалов.

Проанализировав видеоматериалы информационно-аналитических программ, вышедших в эфир в ноябре 1999 года на каналах общероссийских телекомпаний «ОРТ» и «ТВ-Центр», Центральная избирательная комиссия пришла к выводу, что ведущие этих программ последовательно и целенаправленно сопровождали информационные сюжеты субъективными комментариями, допуская при освещении деятельности лидеров некоторых избирательных объединений и избирательных блоков комплиментарные или негативные характеристики, используя различные журналистские приемы воздействия на избирателей (в этой связи представляет интерес таблица 3. Примем во внимание также устойчивый интерес телезрителей к программам, посвященным кандидатам. Так, по данным Группы monitoring.ru до 74 процентов опрошенных смотрели телепередачи с участием кандидатов[196]).

[196] Общественное мнение России. Отчет о результатах исследований Группы monitoring.ru в 2000–2001 гг. / Под ред. д.с.н., проф. А.В. Милехина и д.и.н. Н.П. Попова. — М.: Группа monitoring.ru. — Март, 2001. — С. 142.

Таблица 3

Освещение избирательных объединений на общероссийских телеканалах
(28 ноября — 18 декабря 1999 г.; в % эфирного времени)[197]

Избирательное объединение	ОРТ	РТР	ТВЦ	НТВ	ТВ-6
Блок Жириновского	16	22	—	16	16
Единство	9	5	3	5	5
ОВР	12	4	46	20	7
КПРФ	7	7	1	3	5
СПС	12	6	—	32	16
Яблоко	5	10	8	4	7
Прочие	39	46	—	20	44

ЦИК России пришел к выводу, что такая деятельность организации телерадиовещания «ТВ-Центр» в октябре—ноябре 1999 года, исходя из продолжительности по времени выхода в эфир, носила систематический характер. Например, в передаче Д. Киселева 10 ноября рекламировалась экономическая программа избирательного блока «Отечество — Вся Россия» с участием одного из ее авторов, А. Кокошина, входящего в федеральный список кандидатов указанного избирательного блока. По всем правилам информационной войны на следующий же день в авторской программе М. Леонтьева «Однако», выходящей на канале ОРТ, эта экономическая программа была подвергнута критике.

На канале ОРТ в программе «Время» ее ведущий П. Шеремет 13 ноября 1999 года выпустил в эфир негативный материал о депутатской деятельности В. Илюхина, лидера избирательного объединения «Общероссийское политическое движение "В поддержку армии"». В «Авторской программе С. Доренко» 14 ноября 1999 года ведущий продолжил использование материалов и комментариев к ним по дискредитации лидеров избирательного блока «Отечество — Вся Россия» Е.М. Примакова

[197] Источник: Мониторинг освещения в СМИ парламентских выборов 1999 года в России. Заключительный отчет. Март 2000 года // The European Institute for the Media. — Düsseldorf, 2000.

и Ю.М. Лужкова. Доля используемого для этих целей эфирного времени, преобладание негативных суждений, подчас издевательский тон свидетельствуют о целенаправленной агитации С. Доренко против лидеров избирательного блока «Отечество — Вся Россия».

Подобного рода передачи, как комплиментарные, так и крайне негативные, в отношении избирательного блока «Отечество — Вся России» и его представителей на каналах указанных телерадиокомпаний периодически выпускались в эфир начиная с октября 1999 года. Такое систематическое освещение на каналах телерадиокомпаний ОРТ и «ТВ-Центр» деятельности кандидатов, лидирующих в зарегистрированных федеральных списках указанных и некоторых других избирательных объединений и блоков, имеющее целью сформировать мнение избирателей голосовать на выборах определенным образом, Центральная избирательная комиссия совершенно справедливо квалифицировала как предвыборную агитацию. При этом ЦИК России подчеркнул, что агитация проводилась не уполномоченными на то организациями и лицами и оплачивалась помимо избирательных фондов.

С учетом всех обстоятельств дела Центральная избирательная комиссия предложила Министерству Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций принять меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, проводимой телекомпаниями ОРТ и «ТВ-Центр», и привлечь эти организации и их должностных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

На этот раз Министерство согласилось с позицией ЦИК России — предупреждения были объявлены. Правда, вынося эти предупреждения, Министерство сослалось не на Закон «О СМИ», а на Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 25 сентября 1998 года. Помимо чисто *политических мотивов*, такое поведение Министерства может быть объяснено запутанностью вопроса о мерах ответственности средств массовой информации за нарушение законодательства о выборах. Если избирательная комиссия усмотрит в деятельности СМИ нарушение законодательства о выборах, то она вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, исполнительные органы государственной власти, осуществляющие государственную политику в области СМИ, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и

привлечении организации, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, редакции периодического печатного издания к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.

Но о какой *ответственности* идет речь? В случаях, когда закон возлагает ответственность на сотрудников или должностных лиц редакций, ответ прост: нарушение средством массовой информации, журналистом условий проведения предвыборной агитации влекло наложение штрафа на должностное лицо либо на журналиста (ст. 40[8] Кодекса РСФСР об административных правонарушениях). Избирательные комиссии предпочитают не искать истинных виновников тех или иных правонарушений — кандидатов или политтехнологов, а привлекают к ответственности редакции СМИ. Так, по сообщениям прессы, в ходе кампании по выборам губернатора Амурской области представители десяти местных СМИ подверглись административным взысканиям, налагаемым в судебном порядке. «К высокопоставленным кандидатам избирком стесняется применить жесткие меры, но с журналистами не церемонится. ...Как правило, журналистов обвиняют в незаконной агитации и по шаблону штрафуют на 2 тысячи рублей. ...По мнению представителей СМИ, вся эта судебная волокита цели своей достигла: СМИ стали игнорировать выборную кампанию»[198].

Кроме того, возможно привлечение к ответственности не только рядовых журналистов и должностных лиц редакций, но и самих организаций, осуществляющих выпуск СМИ. Это предусмотрено рядом статей Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В случае, когда речь идет об ответственности, выходящей за рамки упомянутого Кодекса, проблема усложняется. С одной стороны, упоминание в пункте 8 статьи 56 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав» органов исполнительной власти, осуществляющих государственную политику в области СМИ, свидетельствует о намерении законодателя задействовать Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций как регистрирующий орган. Но Закон «О СМИ» поручает регистрирующим органам заниматься только случаями злоупотребления свободой массовой информации, нарушения порядка объявления выходных данных

[198] **Коммерсантъ-Daily**. — 2001. — 22 марта.

и представления обязательных экземпляров, признания недействительным свидетельства о регистрации.

С другой стороны, из текста отнюдь не следует, что законодатель рассматривает нарушение редакцией СМИ правил проведения агитации как разновидность злоупотребления свободой массовой информации или, скажем, порядка объявления выходных данных.

Можно, конечно, предположить, что Закон «Об основных гарантиях избирательных прав» вводит самостоятельный состав правонарушения. Но тогда становится непонятным упоминание «ответственности, установленной законодательством Российской Федерации». Очевидно, что механизм ответственности не может действовать по аналогии и «на глазок».

Наконец, если даже допустить, что нарушение редакцией правил проведения агитации есть разновидность злоупотребления свободой массовой информации, то единственной формой реагирования со стороны регистрирующего органа может быть вынесение предупреждения. Только в случае накопления редакцией двух и более предупреждений регистрирующий орган может обратиться в суд с иском о прекращении деятельности СМИ. Что же касается приостановления деятельности СМИ, то эта мера рассматривается законом только как средство обеспечения иска, а не как мера ответственности.

Другое дело — ответственность по Закону «О лицензировании». Здесь нет тех сложных механизмов защиты, соблюдения законности и обеспечения баланса интересов, которые содержатся в Законе «О СМИ». Напротив, здесь лицензирующий орган свободен выносить лицензиату предупреждения, не заботясь об их обоснованности и не очень опасаясь обжалования в судебном порядке. Он может даже приостановить действие лицензии, что для любого средства массовой информации означает фактическую гибель. Причем в вопросе о возможности судебного обжалования действий лицензиара закон не слишком конкретен. Правда, следует подчеркнуть, что, как отмечалось выше, действие данного Закона в редакции 1998 года в отношении телерадиокомпаний представляется по меньшей мере спорным. Что же касается этого Закона в редакции 2001 года, то он не предусматривает лицензирования ни телерадиовещания, ни издательской деятельности.

В вопросе об ответственности организаций, выпускающих СМИ, как и в ряде других вопросов, законодатель действует методом *«законодательного экспрессионизма»*. Вместо того

чтобы конструировать механизм правового регулирования тех или иных общественных отношений, он «широкими мазками» намечает лишь контуры этого механизма. Наиболее часто так формулируются нормы, устанавливающие ответственность за нарушение того или иного правового предписания либо предусматривающие возможность обжалования. Представляется, что формулы типа «наказывается по закону» и «обжалуется в установленном порядке» вносят в законодательство неопределенность, затрудняют реализацию прав и исполнение обязанностей.

Серьезным вопросом правоприменительной практики является *толкование понятия предвыборной агитации*. Рассматривая дело С. Доренко из телекомпании ОРТ, Большое жюри Союза журналистов России подчеркнуло, что «совершенно недопустимо какое-либо ограничение права журналистов собирать и распространять достоверную информацию о кандидатах на выборные должности». Тем самым оно вступило в заочный спор с ЦИК России по вопросу о том, могут ли СМИ в период избирательной кампании в полном объеме продолжать осуществлять свои социальные функции по информированию аудитории или должны ограничиться некомментированным изложением событий и предоставлением эфирного времени и печатной площади зарегистрированным кандидатам как субъектам агитационной деятельности.

Согласно законам о выборах, понятие предвыборной агитации объемлет любые допускаемые законом формы и методы, используемые кандидатами, а также гражданами и общественными объединениями с целью побудить или побуждающие избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них. При этом не допускается злоупотребление свободой массовой информации: агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и иные формы злоупотребления свободой массовой информации, запрещенные федеральными законами.

Очевидно, что *СМИ не только вправе, но и обязаны доводить до сведения населения собранную ими информацию, не переступая при этом грань, отделяющую объективное информирование от агитации*. Напротив, низведение СМИ до уровня «производителя информационных услуг» способно

превратить избирательную кампанию в механизм откровенного манипулирования волей электората. Вот почему важно точнее определить в законодательстве о выборах само понятие предвыборной агитации, рассматривая ее исключительно как целенаправленную деятельность. Используемая ныне законодателем формула, в которой агитацией признается деятельность, *«имеющая целью побудить или побуждающая» к соответствующему электоральному поведению*, фактически вводит понятие неумышленной агитации. Однако достаточно обратиться к уголовно-правовой теории, чтобы понять, что без умысла не может быть ни агитации, ни клеветы, ни оскорбления. Вот почему следует из законодательного определения понятия предвыборной агитации *исключить слова «или побуждающая»*.

Те, кто возражает против такого предложения, опасаются сложностей с доказыванием наличия умысла. Их гораздо больше устраивает возможность объективного вменения. При этом они, однако, не учитывают, что доказывание наличия «побудительного эффекта» не менее (если не более) сложно: требуется установить, что распространенная информация действительно произвела на неопределенный круг избирателей такое влияние, которое заставило их пересмотреть свое отношение к соответствующему кандидату или избирательному объединению.

Наконец, представляется важным в ходе совершенствования законодательства о выборах и референдумах *кардинально изменить подход к классификации СМИ и роли отдельных их видов в избирательной кампании*. Если в отношении электронных СМИ можно в целом сохранить существующий принципы сочетания платного и бесплатного эфирного времени и равного доступа для предвыборной агитации, то печатные и сетевые СМИ следовало бы вообще освободить от искусственных ограничений. Если газета симпатизирует той или иной партии, то нелепо требовать от нее взвешенного подхода и равного доступа для всех партий. *То, что противоречит естеству, бессмысленно насаждать посредством нормативных актов.*

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ.
ПРАВО И ПРАВОНАРУШЕНИЕ

Глава 12

ЭКОЛОГИЯ ИНФОРМАЦИИ

Можно в чем угодно убедить
целую страну наверняка,
если дух и разум повредить
с помощью печатного станка.

«Информационная загрязненность» и ее виды

Впервые идея экологии информации была зафиксирована в подготовленном Ю.М. Батуриным Указе Президента РФ Б.Н. Ельцина «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию» от 20 марта 1993 г. № 377. Утвержденный этим Указом Минимальный стандарт требований к телерадиовещанию упоминает об «электронной экологии», призывая «снижать информационную «загрязненность» телерадиопрограмм, повышать требования к культурному уровню» и т.д. Впрочем, и некоторые другие тезисы Стандарта (кстати, уникального по своей дальновидности и совершенно несправедливо забытого документа) имели самое непосредственное отношение к сохранению информационного пространства в должном порядке. Здесь подчеркивалась необходимость сочетать свободу выражения мнений с уважением права на ответ и опровержение, рассматривать самоконтроль журналиста как непременное профессиональное требование, гарантировать целостность используемых в передачах произведений, обеспечивать отграничение мнений от информации и от рекламы.

Правда, по мнению А. Синеок и Э. Пшеничного, упомянутый Указ «явно обусловлен вступлением Российской Федерации в Совет Европы и потому носит весьма абстрактный характер». На самом же деле этот Указ не имел никакого отношения к вступлению России в Совет Европы, которое состоялось несколько лет спустя. Достаточно взглянуть на дату его издания — 20 марта 1993 года, чтобы понять, что он связан

с первой попыткой Б.Н. Ельцина силовым путем преодолеть двоевластие в стране, прекратив деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Что же касается уровня абстрактности данного документа, то отнюдь не это, а реальная политическая и экономическая обстановка в стране предопределили тотальное пренебрежение им как со стороны работников СМИ, так и со стороны властей. В чем можно согласиться с упомянутыми авторами, так это в том, что в своих крайних формах нарушение экологии информации означает деструкцию информационного пространства[199].

Действительно, еще всерьез не приобщившись к информационному обществу, Россия уже встала перед необходимостью, с одной стороны, сохранять единое русскоязычное информационное пространство, а с другой — защищать его от всевозможных «загрязнений». Если решение первой проблемы видится прежде всего через развитие интеграционных связей в рамках СНГ и становление транснациональных корпораций, то вторая требует совершенствования механизмов правового регулирования функционирования СМИ и этической саморегуляции журналистского сообщества.

Новые информационные и коммуникационные технологии делают проблему «информационной загрязненности» еще острее, неся обществу не только открывающиеся возможности, но и угрозы. Речь идет не столько о возникающих в связи с этим новых проблемах, сколько о новых масштабах и измерениях старых. Разве нова проблема распространения не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство человека? Нет. Но теперь, благодаря новым технологиям, доброе имя становится куда более легкой добычей, а поиск злоумышленников — сложнейшей задачей.

То же самое происходит с достижениями культуры и национальными традициями. Они становятся еще более беззащитны перед расхищением и «загрязнением». Впору ставить вопрос и об экологическом бедствии, постигшем русский язык, с каждым днем все более утрачивающим сходство с языком Л. Толстого и И. Тургенева.

И все-таки главное в проблеме «загрязненности» информационного пространства — не появление новых технологий, а

[199] **Синеок А., Пшеничный Э.** Проблема экологии информации: от этики к закону // Законодательство и практика средств массовой информации. — 2000. — № 4.

легкомысленное отношение к выполнению журналистских обязанностей и в целом к ответственности СМИ перед своей аудиторией, законом и профессиональным сообществом. Именно здесь коренятся причины многих конфликтов в сфере массовой информации. Например, если речь идет о распространении не соответствующих действительности сведений, то, как правило, это результат действия журналиста, пренебрегшего обязанностью «проверять достоверность сообщаемой им информации», установленной в части 1 статьи 49 Закона «О СМИ».

Другой причиной может быть неисполнение обязанности «удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании на ее источник, а также об авторизации цитируемого высказывания, если оно оглашается впервые». Вспомним, что в традициях журналистской профессии всегда было согласование окончательного текста интервью с интервьюируемым (помню, как меня, начинающего репортера, редактор московской «Вечерки» С.Д. Индурский гонял за такой визой). Именно из этой традиции и здравого технологического резона исходил законодатель, закрепляя данную обязанность.

Наконец, третья причина может состоять в том, что журналист, зная о возможных претензиях в связи с подготовленным им материалом, не поставил об этом в известность главного редактора и тем самым опять-таки нарушил часть 1 статьи 49 Закона «О СМИ».

Разумеется, «загрязнение» информационного пространства может быть и результатом сознательной, целенаправленной деятельности заинтересованных лиц. Речь идет о таких явлениях, как «черный PR» и «слив компромата». Корни этих явлений следует искать не в сфере массовой информации, а в политике и экономике, где продолжаются процессы криминализации, усугубляющиеся неустойчивостью властных структур, низким авторитетом нравственных ценностей и правовых установлений, тотальным распространением коррупции. В свою очередь, криминализация политики и экономики — следствие сложных политических, социальных и экономических процессов, характерных для переходного общества, для которого свойственна размытость границ между «белыми» и «черными» зонами предпринимательства и общественной активности, в которых, собственно, и происходит конвертация политического или административного капиталов в экономический и наоборот. СМИ рассматриваются в этом

контексте лишь как один из ресурсов, который может быть использован для достижения цели. И в зависимости от поставленной цели распространяемая информация может быть абсолютно достоверной или, напротив, абсолютно ложной.

Если попытаться оценить такого рода информацию в категориях добра и зла, то окажется, что в конечном итоге *она несет обществу вред вне зависимости от своего содержания*. Она представляет собой форму манипулирования общественным мнением путем внедрения в сознание аудитории специально подобранных сведений под видом достоверной информации из независимого источника. Так достигаются цели соответствующего мотивирования и инструктирования аудитории. Причем целевая аудитория может быть численно неопределенной и территориально разобщенной (например, агитация против какой-либо партии в ходе федеральной избирательной кампании) или, наоборот, персонифицированной, когда речь идет об оказании давления на конкретное лицо или группу лиц. Так, мы не раз становились свидетелями кампаний дискредитации отдельных членов Правительства, глав администраций и других лиц, чье освобождение от должности может быть осуществлено волевым решением соответствующего руководителя. Очевидно, что в этих кампаниях целевую аудиторию составляют двое: тот, кто стал объектом нападок, и тот руководитель, от которого зависит его судьба.

В целом «загрязнение» информационного пространства является столь же сложным и многоаспектным явлением, что и загрязнение природной среды. С целью классификации источников «загрязнения» информационной среды обратим внимание на имеющиеся в науке попытки систематизации видов так называемой «вредной информации». По мнению В.Н. Лопатина, конституционным основанием для ограничения информационных прав в отношении «вредной» (вредоносной) информации «является защита основ конституционного строя государства, нравственности общества и здоровья других лиц». Исходя из этих посылок, он выделяет следующие виды «вредной» информации: а) информация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду; б) призывы к войне; в) пропаганда ненависти, вражды и превосходства; г) распространение порнографии; д) посягательство на честь, доброе имя и деловую репутацию людей; е) недобросовестная, недостоверная, неэтичная, заведомо ложная и скрытая

реклама; ж) информация, оказывающая деструктивное воздействие на психику людей[200].

Представляется, что перечисленные виды «вредной» информации, за исключением последнего, действительно могут нанести вред правам и законным интересам человека, общества и государства. Относительно последнего из перечисленных видов трудно сделать какое-либо умозаключение ввиду крайней неконкретности избранной автором формулировки. Если речь идет о скрытых вставках, не различимых глазом и влияющих на подсознание человека (запрет таких вставок предусмотрен ст. 4 Закона «О СМИ»), то получается вполне ясная картина, описывающая «вредную» информацию, распространение которой может явиться правонарушением или же нарушением субъективных прав.

Следует, однако, заметить, что предлагаемый В.Н. Лопатиным перечень далеко не полон. Есть все основания для отнесения к «вредной» информации сообщений: содержащих неправдивую информацию о состоянии окружающей среды; разглашающих государственную, коммерческую, врачебную, адвокатскую, журналистскую и иные виды специально охраняемых законом тайн; нарушающих неприкосновенность частной жизни; нарушающих правила предвыборной агитации; нарушающих конституционные принципы политического и идеологического разнообразия и т.д.

То, что «вредная» информация загрязняет информационную среду, видимо, достаточно очевидно. Но *можно ли ставить знак тождества между понятиями «вредной» и «экологически грязной» информации*? Видимо, нет, поскольку информационную среду загрязняют и такие сообщения, распространение которых не вызывает никаких правовых конфликтов. Например, то, что многие молодежные радиостанции и телепрограммы разговаривают со своей аудиторией на ее жаргоне и во всем следуют ее непритязательным вкусам, конечно, засоряет информационную среду. Однако противостоять этому явлению с помощью правовых запретов бессмысленно, незаконно и

---

[200] **Лопатин В.Н.** Указ. соч. С. 237. См. также: **Смирнов И., Безносюк Е., Журавлев А.** Психотехнологии: компьютерный психосемантический анализ и психокоррекция на неосознаваемом уровне. — М., 1996; **Алешенков М.С.** и др. Энергоинформационная безопасность человека и государства. — М., 1997; **Психоэкология России. Проблемы безопасности информационного пространства и психосферы страны.** — СПб., 1997.

контрпродуктивно: современное общество помимо юридических имеет богатый набор иных социальных регуляторов.

В качестве примера, доказывающего многообразие методов борьбы с загрязнением информационного пространства, разберем ситуацию, когда средство массовой информации помещает интервью с известным террористом или лицом, подозреваемым в терроризме. В современной России такие действия МПТР расценивает как распространение информации, «служащей пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма» (подп. 3 п. 2 ст. 15 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ), и злоупотребление свободой массовой информации в смысле части 1 статьи 4 Закона «О СМИ». В результате соответствующие редакции получают предупреждения, за которыми может последовать судебный иск о прекращении деятельности СМИ.

В США, напротив, подобные действия не влекут никаких правовых последствий. Это не означает, однако, что власти благожелательно или, как минимум, безразлично относятся к выступлениям террористов в средствах массовой информации. Так, 8 октября 2001 года после начала американских бомбардировок баз террористов в Афганистане крупнейшие телеканалы США последовательно передавали и неоднократно повторяли выступления президента Дж. Буша и Усамы бен Ладена. В этой ситуации власти США обратились к телекомпаниям *с просьбой* воздержаться от распространения выступлений главного подозреваемого по делу о террористическом нападении на Нью-Йорк и Вашингтон 11 сентября 2001 года. При этом они сослались не на опасность пропаганды, а на то, что в видеоряд или фонограмму выступления могут быть вкраплены тайные сигналы террориста своим единомышленникам во всем мире. Разумеется, такая просьба юридического значения не имеет. Но даже она была воспринята американской прессой как посягательство на свободу массовой информации.

Другое дело, что правила поведения журналистов при освещении ими актов терроризма действительно необходимы. И дело здесь не в пресловутых «тайных сигналах», а в опасности как героизации, так и банализации терроризма. Вот почему Союз журналистов России в сентябре 2001 года выступил с инициативой разработки специальных *международных профессионально-этических ориентиров для работников печатной и электронной прессы, освещающих террористические акции и контртеррористические операции.*

Вынесенный Федеративным советом СЖР на публичное обсуждение проект Правил включает три раздела. Основная идея первого раздела состоит в том, что при сборе информации журналист должен прежде всего думать о безопасности заложников и потенциальных жертв, их родственников, а также участников контртеррористической операции. Вот почему ему рекомендуется, в частности, не предпринимать никаких действий, которые реально и непосредственно могут подвергнуть жизнь заложников и потенциальных жертв еще бóльшему риску; избегать прямых контактов с террористами, если это может подвергнуть еще большей опасности жизнь заложников; проявлять особое внимание и чуткость в отношении таких источников информации, как родственники заложников и жертв, беженцы; помнить, что спасение раненых и пострадавших, а также освобождение заложников имеет приоритет перед правом информирования общественности; собирать, анализировать и сопоставлять информацию из всех возможных источников, согласовывая свои действия с правоохранительными органами только в том случае, если в результате действий журналиста жизнь и здоровье заложников, потенциальных жертв и других затронутых лиц могут быть подвергнуты реальной и непосредственной опасности; не брать на себя роль посредника между террористами и правоохранительными органами; не предлагать террористам, заложникам, беженцам, другим вовлеченным в конфликт лицам предпринимать какие-либо действия для получения удачных видео- или фотокадров; незамедлительно предать гласности ставшую ему известной информацию о готовящемся террористическом акте или об иной угрозе, исходящей от террористов.

Второй раздел посвящен вопросам содержания журналистских материалов. Здесь содержатся, в частности, такие рекомендации: стараться не стать рупором для выражения взглядов и программы действий террористов, памятуя о том, что акты терроризма никогда не могут быть оправданы никакими мотивами; избегать прямой трансляции интервью с террористами, в том числе по той причине, что такая трансляция может быть использована террористами для передачи тайных сигналов своим единомышленникам; стремиться к тому, чтобы изложение требований террористов было свободно от пропаганды терроризма; пытаться сохранить баланс между правом аудитории СМИ знать правду о подробностях террористических

актов и правом обвиняемых в терроризме на беспристрастный суд; сопровождать сообщения о террористических актах точной информацией о фактической подоплеке событий; воздерживаться от неподобающей сенсационности и натурализма при показе жестокости и насилия, уважая нравственные и религиозные чувства представителей аудитории СМИ и, прежде всего, проявляя должное уважение к страданиям жертв терроризма и чувствам их близких; защищать право общества быть информированным обо всех существенных для него сторонах терроризма и борьбы с ним, исходя из того что не основанный на законе и не являющийся необходимым в демократическом обществе запрет на публикацию информации неприемлем.

Третий раздел касается поведения журналиста в зоне проведения контртеррористической операции и обеспечения его личной безопасности. Здесь содержатся такие советы: иметь при себе и по первому требованию предъявлять редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста в зоне проведения контртеррористической операции; стараться укрыться при перестрелке; не разгуливать в зоне видимости террористов; не брать в руки оружие и не надевать камуфляжную или иную униформу, используемую участниками контртеррористической операции, за исключением случая, когда террористы атакуют участников контртеррористической операции и могут захватить журналиста; в этом случаев журналист вправе самостоятельно решать свою судьбу и либо попытаться остаться нейтральным наблюдателем, либо взять в руки оружие и вступить в бой; в случае захвата в заложники немедленно заявить о своей профессиональной принадлежности, не обещать выкуп, постараться передать в редакцию пленки и видеозаписи, сделанные в ходе работы, чтобы информация о захвате журналиста как можно быстрее дошла до редакции и правоохранительных органов.

Первые же отклики на проект Правил показали весьма сильную *поляризацию мнений*. Впрочем, представляется очевидным, что, с одной стороны, в международной борьбе с терроризмом нельзя давать противнику возможности свободно вести информационную войну против мирового сообщества. С другой стороны, велика опасность того, что власти даже в странах с устоявшейся демократией могут пойти на ограничение свободы массовой информации. Если права человека станут жертвой борьбы с терроризмом, значит, террористы добились своего и цивилизация отступает. Именно с целью не

допустить подобного развития событий и были задуманы описанные выше профессионально-этические правила. Причем речь идет именно о правилах профессии, а не о *самоцензуре*, отличительным признаком которой является непосредственная угроза принуждения со стороны властей.

Основания освобождения редакции СМИ от ответственности

Законодательство о СМИ содержит достаточно подробный перечень условий, при наличии которых редакция, главный редактор и журналист освобождаются от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, либо ущемляющих права и законные интересы граждан, либо представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста. Разумеется, главным средством защиты от иска является представление доказательств того, что распространенные сведения соответствуют действительности и не содержат иных признаков противоправности. Однако зачастую это оказывается совсем непросто, особенно если речь идет не о фактах, а об оценках.

В качестве средства защиты возможны ссылки на обстоятельства, перечисленные в статье 57 Закона «О СМИ» и освобождающие редакцию, главного редактора и журналиста от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций. Сюда относятся следующие случаи: если сведения содержались в обязательных сообщениях (например, в тексте, который редакция опубликовала по решению суда); если они были получены от информационных агентств; если они содержались в ответе на запрос информации либо в материалах пресс-служб; если они являются дословным воспроизведением фрагментов официальных выступлений депутатов, делегатов, должностных лиц; если они содержались в авторских произведениях, идущих в эфир без предварительной записи, либо в текстах, редактирование которых запрещено Законом «О СМИ»; если они являлись дословным воспроизведением сообщений и материалов, распространенных другим СМИ, которое может быть установлено и привлечено к ответственности.

Если внимательно вдуматься в суть всех 6 пунктов статьи 57, то легко понять, что их роднит цель *освободить редакцию, редактора, журналиста от ответственности, если за ними нет вины — ни умысла, ни неосторожности*. В то же время нельзя допустить, чтобы распространение недостоверных и порочащих сведений оставалось безнаказанным. Поэтому спрос должен быть с того, кто ввел прессу в заблуждение. И наличие перечисленных в статье 57 обстоятельств не исключает возможности рассмотрения судом иска об опровержении распространенных сведений. В такой ситуации к участию в деле должны быть привлечены те физические и юридические лица, от которых оспариваемые сведения поступили и на которых перекладывается таким образом бремя доказывания соответствия этих сведений действительности.

В подобных ситуациях в случае удовлетворения иска, по мнению Пленума Верховного Суда РФ, суд может возложить на редакцию обязанность сообщить о решении суда, даже если ее ответственность исключена[201]. Правда, не ясно, с одной стороны, может ли быть ответчиком лицо, чья ответственность исключена законом, а с другой — может ли суд возложить обязанность на лицо, не являющееся ответчиком. Отмечу, что Преображенский суд Москвы не смутился этой логической загадкой и признал телекомпании НТВ и ВГТРК соответчиками по иску С. о защите чести и достоинства к депутату Ж., поскольку обе телекомпании неоднократно показали выступление Ж., в котором тот называл С. агентом ЦРУ и Моссад[202].

В почти аналогичной ситуации основанием для иска к редакции газеты «Град Симбирск» стала фотография с профсоюзного митинга. На фото были изображены митингующие, державшие транспарант, содержание которого было порочащим для главы местной администрации[203].

Чтобы дать точную юридическую характеристику данной ситуации, попробуем найти ответы на следующие вопросы. Во-первых, что именно распространила газета? Она распространила фотографию с митинга. Во-вторых, есть ли основания считать фотографию порочащей честь и достоинство главы местной администрации? Видимо, есть. В-третьих, соответствует ли фотография действительности? Если она не является результатом монтажа или постановки (подобное из имеющегося описания конфликта не следует), то должна считаться соответствующей действительности. В-четвертых, что должно составлять суть опровержения? Что такого митинга не было? Он был. Что не было такого транспаранта? Он тоже был. Что содержание транспаранта не соответствует действительности? Но ведь фотография и не содержит утверждения, что транспарант соответствует действительности. Тогда что же опровергать?

Достаточно попытаться сконструировать текст опровержения, чтобы понять, что в данном случае его быть просто не может. Высказывание «А заявил, что Б ворует» может быть опровергнуто только так: «А никогда не заявлял, что Б ворует». Напротив, требование опровергнуть по формуле «Заявление А о том, что Б ворует, не соответствует действительности» противоречит заложенной в закон логике, поскольку опровержению может подлежать лишь распространенная информация, а не та информация, которая послужила основанием для появления высказывания, которое и было распространено СМИ. Ведь такого высказывания «Заявление А о том, что Б ворует, соответствует действительности» просто не было! Отсюда следует, что *предметом иска об опровержении могут быть только такие сведения, которые могут быть опровергнуты*.

Нельзя, например, опровергать слухи, домыслы, посторонние высказывания. Невозможно ставить вопрос об опровержении, если средство массовой информации добросовестно сообщило о том, чему был очевидцем журналист его редакции. Другое дело, что заинтересованное лицо имеет право требовать от редакции *права на ответ* в соответствии со статьей 46 Закона «О СМИ». Воспользовавшись этим правом, заинтересованное лицо сможет максимально эффективно защитить свои честь и достоинство, а юридическое лицо — свое реноме.

Более того, нередки случаи, когда иск об опровержении подается исключительно ради того, чтобы опровергнуть обвинения, сформулированные вовсе не журналистом, а следственными или иными правоохранительными органами. Будучи распространены средством массовой информации, такие сведения становятся доступны для исковых требований об опровержении. Причем поскольку журналист является лишь добро-

---

[201] Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» от 18 августа 1992 г. (с изменениями, внесенными постановлениями Пленума от 21 декабря 1993 г. № 11 и от 25 апреля 1995 г. № 6).

[202] **Нарушения прав журналистов и прессы на территории СНГ в 1995 году.** — С. 149.

[203] **Там же**. — С. 107.

совестным транслятором информации, полученной им, например, от следователя, то он, как правило, не имеет всего набора собранных по данному делу доказательств. Вот почему он оказывается не в состоянии доказать соответствие действительности тех обвинений, которые он узнал из беседы со следователем. В свою очередь, следователь будет доказывать обоснованность своих обвинений в рамках не гражданского, а уголовного процесса. *Именно этим пользуется зачастую преступник, добиваясь в гражданском процессе опровержения того, что еще только предстоит доказывать в процессе уголовном.*

Многие редакции произвольно расширяют перечень установленных Законом «О СМИ» оснований для освобождения редакции, главного редактора и журналиста от ответственности. Как отмечено в совместных Рекомендациях СПИС и СЖР «О свободе массовой информации и ответственности журналистов» от 15 июня 1995 года, многие редакторы пытаются самовольно, путем соответствующих объявлений, включить в этот перечень авторские колонки, специальные страницы, вкладыши и т.п., в надежде переложить ответственность на авторов и дочерние редакции. Разумеется, такая практика не основана на законе и желаемых юридических последствий не дает.

В то же время и судебная практика складывается далеко не так успешно и единообразно, как хотелось бы. Сегодня от правоприменителя, и в первую очередь от судьи, требуется в своих решениях воплощать не столько букву закона, сколько его дух. В противном случае форма текста заслонит содержание правовой нормы и за деревьями исчезнет лес. А это более чем вероятно в ситуации, когда общественные отношения меняются гораздо быстрее регулирующих их законов.

Но отсюда не следует, что законодатель должен бежать вслед за развитием ситуации в обществе. Адаптационные ресурсы правовой системы (если, конечно, она удовлетворительно выстроена — но это уже другая тема) очень велики. И прежде всего — за счет правоприменения. *Именно судья может и должен «привязать» закон к конкретной ситуации, к изменившимся условиям, к новым явлениям и названиям.*

Например, в газете «Боровские известия» в 1999 году было опубликовано интервью с главой местного самоуправления, вызвавшее обращение в суд с иском о защите чести и достоинства лица, о котором в интервью было несколько не слишком приятных слов. Что в данном случае освобождает редакцию и

ее корреспондента от ответственности? Во-первых, пункт 3 упомянутой статьи 57 Закона «О СМИ». Здесь устанавливается невозможность предъявления претензий к журналисту за распространение сведений, которые он почерпнул из полученного редакцией ответа на запрос информации. Не будь этой нормы, весь правовой институт запроса информации (ст. 38–40 Закона) потерял бы смысл.

Но можно ли рассматривать интервью с официальным лицом как получение ответа на запрос информации? Безусловно, можно. Об этом ясно говорит статья 39 Закона, где устанавливается: «Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме». Хотя Закон не определяет, в какую форму должна быть облечена предоставляемая по запросу информация, но сложившиеся обычаи предполагают: устный запрос — устный ответ. Если же должностное лицо отказывает в предоставлении информации, то редакция может сделать письменный запрос, ответ на который также должен быть письменным.

Но, может возразить оппонент, «Боровские известия» опубликовали интервью с руководителем органа местного самоуправления, а эти органы вообще не упоминаются в Законе «О СМИ». Действительно, на момент принятия Закона власть на местах осуществляли Советы и их исполкомы. На то и суд, чтобы разумно, а не буквально применять правовые нормы.

Во-вторых, редакция могла бы в свою защиту сослаться и на пункт 4 все той же статьи 57. Хотя в Законе говорится только об «официальных выступлениях» должностных лиц, однако очевидно, что *всякое публичное выступление должностного лица в этом своем качестве является официальным.* Бесспорно, интервью следует считать выступлением публичным, поскольку оно адресовано широкому и неопределенному кругу лиц.

В любом случае, на какой бы пункт ни опиралась редакция, она должна доказать, что распространенная информация была получена ею от должностного лица и добросовестно, без смысловых искажений доведена до всеобщего сведения. Причем если должностное лицо не отрицает своей роли в качестве первоисточника информации, то ситуация еще более упрощается и бремя доказывания достоверности распространенных редакцией сведений возлагается на него. Вот почему можно считать интервью жанром разделенной ответственности.

Посягательство на общественную нравственность

Серьезными «загрязнителями» — в прямом и переносном смыслах — являются материалы и сообщения, несовместимые с требованиями общественной морали. Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) указывает защиту нравственности среди тех социальных благ, во имя которых права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом.

Однако на практике вся защита нравственности в сфере массовой информации сводится сегодня к борьбе с порнографией, рекламой интимных услуг и т.п.

Что касается *порнографии*, то в советское время при наличии предварительной цензуры ничего даже отдаленно напоминающего обнаженное тело появиться в СМИ не могло. Крах тоталитарного режима толкнул маятник в противоположную сторону, и запретный ранее плод заполнил лотки уличных торговцев, проник на телевидение. Резко, до 10–15 в год, сократилось число лиц, осуждаемых за изготовление или сбыт порнографических предметов. С 1994 года маятник двинулся в обратном направлении, и уже в 1996 году было осуждено 396 человек. Как и предполагалось, маятник продолжает качаться (см. таблицу 5). Но важно, чтобы амплитуда колебаний нашего судебного «осциллятора» постепенно сокращалась, приближаясь к общепринятым стандартам защиты нравственности.

Несколько приближает к цивилизованному решению проблемы статья 37 Закона «О СМИ». В сочетании с частью 1 статьи 4 (запрещение использовать СМИ для распространения передач, пропагандирующих порнографию, а также в целях совершения уголовно наказуемых деяний, в том числе для незаконного изготовления, рекламирования и распространения порнографических материалов и предметов) она позволяет отделить порнографические материалы и предметы от эротических СМИ, как периодических изданий или программ, которые «в целом и систематически эксплуатируют интерес к сексу».

При всей своей обтекаемости и кажущейся неконкретности используемая законом формулировка позволяет тем учредителям, которые намереваются сделать секс главной темой своих СМИ, сразу же определить их место в общей массово-информационной инфраструктуре общества, перевести их из нелегального состояния в правовое пространство. Тем самым, в частности, должно снижаться вредное воздействие подобных

СМИ на молодежь, поскольку Закон разрешает розничную продажу их продукции только в запечатанных прозрачных упаковках и в специально предназначенных для этого помещениях, расположение которых определяется органами местного самоуправления.

Естественно, при решении этого вопроса местные власти должны учитывать необходимую удаленность таких помещений от церквей и других культовых сооружений, школ, детских игровых площадок и т.д. Сами же помещения должны быть специально оборудованы для подобного использования. В частности, отсутствие витрин, наличие обязательного объявления о запрете посещения несовершеннолетними представляются вполне логичными требованиями.

Статья 37 Закона «О СМИ» устанавливает также ограничения, касающиеся времени суток, когда допускается распространение эротических теле- и радиопрограмм без кодирования сигнала. Причем органы местного самоуправления вправе устанавливать другие сроки, которые, разумеется, могут быть обязательны только для тех электронных СМИ, которые расположены и вещают исключительно на территории соответствующих муниципальных образований.

Впрочем, формула статьи 37 Закона не всегда позволяет легко и однозначно квалифицировать СМИ именно как эротические. Так, Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ (СПИС), ознакомившись с несколькими номерами журнала «Клубничка», однозначно определила эротический характер этого издания[204].

Сложнее обстояло дело с телепрограммой «Про это». Признав ее эротический характер и правомерность ее трансляции после 23 часов по местному времени, СПИС, однако, подчеркнула, что «подобное предельно откровенное обсуждение в открытом эфире самых интимных сторон человеческих отношений, в том числе различных отклонений от общепринятых норм сексуального поведения, способно вызвать резкое неприятие у весьма значительной части телеаудитории»[205]. Следовательно, авторы телепрограммы и руководители теле-

[204] Решение СПИС «Об обращении генерального директора издательского дома «Зима» С.Н. Логинова» от 27 февраля 1997 г. № 6 (117).

[205] Экспертное заключение СПИС «О характере телепередачи «Про это» на канале НТВ от 11 октября 1997 года» от 12 января 1998 г. № 1 (34).

компании должны учитывать чувства людей, которые в силу воспитания, возраста, вероисповедания и т.д. не приемлют публичного обсуждения столь интимных тем.

Данное решение СПИС интересно еще и тем, что в нем справедливо поставлен вопрос о судьбе телепрограмм, которые не подпадают под действие статьи 37 Закона «О СМИ», но содержат отдельные сюжеты откровенно эротического свойства. Зачастую такие программы и фильмы демонстрируются во время, традиционно предназначенное для семейного просмотра, когда у экранов собираются дети и подростки. Очевидно, что действующая редакция статьи 37 на них не распространяется. В этой связи СПИС предложила установить дополнительные законодательные ограничения по времени распространения для любых программ (фильмов), в которых присутствуют фрагменты эротического характера.

Кажется, можно легко решить эту проблему, переведя в разряд эротических любую телепрограмму, где хоть на мгновение появляется обнаженная натура. На самом же деле вопрос намного сложнее. Дело в том, что в информационной программе тоже может появиться сюжет с обнаженной натурой, как и аналогичного рода фотография во вполне респектабельной газете. Но не нужно путать обнаженную натуру и эротику. Для последней характерна художественная, образная, а не информационная стилистика. Она преследует иную цель, нежели информирование аудитории. Что же касается обнаженной натуры, то мы пока чаще видим ее в музеях, в произведениях великих мастеров прошлого. Вот почему представляется целесообразным определять *эротическое СМИ* как средство массовой информации, которое в целом и (или) систематически распространяет сообщения, предназначенные для формирования сексуальных образов у представителей аудитории, эксплуатируя тем самым интерес к сексу.

Существующие в Законе «О СМИ» правила, касающиеся распространения эротических СМИ, следовало бы расширить и конкретизировать. Как предложила СПИС, временные ограничения должны распространяться и на показ отдельных передач, в том числе рекламных роликов, содержащих сцены эротического характера. Кроме того, перед началом демонстрации программ или передач, содержащих сцены эротического характера, вещатель обязан сделать звуковое и текстовое предупреждение, информирующее об эротическом характере последующей за сигналом программы (передачи) и нежелательности

ее просмотра зрителями, не достигшими шестнадцатилетнего возраста. Редакции периодических печатных изданий, публикующее программы теле- и радиопередач, обязаны указывать, какие передачи носят эротический характер. Реклама продукции эротических СМИ, воспроизводящая фрагменты их содержания, должна допускаться только в средствах массовой информации эротического характера.

Смежная проблема — использование СМИ для совершения таких уголовно наказуемых деяний, как организация или содержание притонов для занятий проституцией (ст. 241 УК РФ). Уголовная политика в отношении данного преступления за последние годы колебалась в весьма широких пределах (см. таблицу 5) — от 886 в 1996 году до 14 в 1997-м. В то же время сложившаяся в СПИС и МПТР России практика более однозначна: публикация объявлений об оказании интимных услуг является злоупотреблением свободой массовой информации в смысле части 1 статьи 4 Закона «О СМИ» со всеми вытекающими отсюда последствиями (предупреждение, прекращение деятельности). Причем характер правонарушения не меняется, если подобные объявления помещаются в изданиях, зарегистрированных как эротические.

Посягательством на общественную нравственность является и использование в СМИ так называемой *ненормативной лексики*. Бесспорно, запрет цензуры не должен означать разрешение нецензурной брани. С точки зрения статьи 20.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ нецензурная брань в общественных местах расценивалась как мелкое хулиганство. Однако правовые основания для привлечения лиц, использующих мат в прессе, к уголовной ответственности по статье 213 УК РФ («Хулиганство») отсутствуют, поскольку диспозиция нормы включает в обязательные признаки состава преступления применение насилия либо угрозы его применения к гражданам.

История русской словесности дает нам основания утверждать: далеко не всегда авторы используют бранные слова именно для того, чтобы нарушить общественный порядок и проявить явное неуважение к обществу. Гораздо больше пользы для защиты нравственности может дать не уголовное преследование, а корпоративная солидарность журналистов в осуждении всякого рода использования своего профессионального статуса для причинения ущерба добрым нравам и общественной морали.

Злоупотреблением свободой массовой информации, посягающим на общественную нравственность, Закон «О СМИ» (ч. 1 ст. 4) называет также пропаганду культа насилия и жестокости. Поскольку в законодательстве не указано каких-либо признаков данного состава правонарушения, постольку на практике подобный запрет применяться не может.

Глава 13

ЧЕСТЬ, ДОСТОИНСТВО И ДЕЛОВАЯ РЕПУТАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ В СМИ

Скука. Зависть. Одиночество.
Липкость вялого растления.
Потребительское общество
без продуктов потребления.

Право на опровержение

Распространение недостоверной информации является не только одной из форм загрязнения информационного пространства, но и — при определенных обстоятельствах — нарушением прав человека. Гражданский кодекс РФ, развивая положения части 1 статьи 23 Конституции РФ, признает за гражданином право требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство и деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет их соответствие действительности. Причем, если эти сведения распространены в СМИ, то и опровергнуты они должны быть в тех же СМИ (п. 1 и 2 ст. 152 ГК РФ).

Упомянутым нормам ГК РФ корреспондируют правила, закрепленные в статье 43 Закона «О СМИ». Они обязывают редакцию опровергнуть в том же СМИ распространенные им порочащие сведения, если она не располагает доказательствами их соответствия действительности. Однако имеет место и коллизия. Так, Закон «О СМИ» (ч. 3 ст. 45) допускает обращение в суд только в тех случаях, когда редакция отказала в опровержении. Иными словами, обращение за судебной защитой возможно лишь тогда, когда не сработал механизм внесудебного урегулирования конфликта. ГК РФ, напротив, умалчивает о возможности внесудебного урегулирования, тем самым отчасти восстанавливая порядок, существовавший до появления союзного Закона «О печати».

Таким образом, ГК РФ и Закон «О СМИ» предоставляют заинтересованному гражданину *выбор*: либо сначала попытаться добиться опровержения через обращение к редакции, а в случае отказа — обжаловать его в суде либо сразу прибегнуть к судебной процедуре. Впрочем, Закон «О СМИ» допускает возможность обжалования не только отказа в распространении опровержения, но и нарушение порядка опровержения. Например, пропуск месячного срока, отведенного Законом для того, чтобы редакция могла ответить заявителю на требование об опровержении, уже является нарушением порядка опровержения. Точно так же может быть обжаловано нарушение порядка опровержения, выразившееся, например, в его публикации не под заголовком «опровержение» или не в те сроки, которые установлены статьей 44 Закона «О СМИ».

В Законе «О СМИ» главным средством является *внесудебное урегулирование спора*. Такой порядок имеет ряд преимуществ, о чем свидетельствует опыт ряда зарубежных стран. Во-первых, экономится время самих конфликтующих сторон и свидетелей. Во-вторых, сокращается срок от публикации до опровержения. В-третьих, отпадает необходимость оплаты судебных расходов. В-четвертых, снижается нагрузка на судебные органы. В-пятых, если опровержение опубликовано, то заинтересованный гражданин уже не может обратиться в суд с этим требованием, хотя вправе предъявить иск о компенсации морального вреда. В-шестых, организация, не являющаяся юридическим лицом, вообще лишена возможности прибегнуть к судебной процедуре. Наконец, если человек сознательно уклоняется от внесудебного удовлетворения своих притязаний и обращается непосредственно в суд, то это должно быть учтено судом как важное обстоятельство, характеризующее истца.

Продолжим сравнение положений Закона «О СМИ» и ГК РФ. В Законе срок для обращения в суд равен одному году со дня распространения оспариваемых сведений (суд вправе при наличии уважительных причин продлить этот срок в соответствии со ст. 87 ГК РФ). В ГК исковая давность вообще не предусмотрена (ст. 208 ГК РФ). И хотя формального противоречия здесь нет, налицо очевидное раздвоение воли законодателя, результатом чего стала ничтожность предпринятой в Законе попытки установить разумный срок исковой давности для данной категории дел, устранив тем самым возможность требовать опровержения спустя много лет после публикации, когда может уже не быть на свете ни автора, ни свидетелей, ни доказательств.

Такая гипотетическая опасность усиливается еще более тем, что ГК РФ признает право обращаться в суд за защитой чести, достоинства и деловой репутации не только за гражданином, но и за другими *заинтересованными лицами*. Закон «О СМИ» (ч. 1 ст. 43) допускает такое только при наличии двух условий:

а) распространяется лишь на законных представителей опороченного лица, каковыми могут быть только родители, усыновители и опекуны и только в отношении несовершеннолетних и лиц, состоящих под опекой (п. 2 ст. 20 ГК РФ);

б) реализуется только в том случае, если сам гражданин не имеет возможности потребовать опровержения. Следовательно, данная норма распространяется только на случаи, когда объектом посягательства стали честь и достоинство несовершеннолетнего, недееспособного либо не полностью дееспособного гражданина. Более того, поскольку правоспособность гражданина прекращается его смертью (п. 2 ст. 17 ГК РФ), постольку одновременно прекращается и законное представительство.

Напротив, часть 2 пункта 1 статьи 152 ГК РФ допускает защиту чести и достоинства гражданина и после его смерти. Причем с таким требованием могут обращаться к суду любые заинтересованные лица. Хотя Закон не уточняет, кого следует понимать под заинтересованными лицами, однако из содержания статьи 3 ГПК РСФСР можно заключить, что таковыми признаются *любые* физические лица, обратившиеся в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса.

Более того, в первоначальном варианте постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении судами дел о защите чести и достоинства граждан и организаций» от 18 августа 1992 года № 11 указывалось, что заинтересованные лица имеют право на судебную защиту *своих* чести и достоинства в отношении умерших членов их семей и других родственников. И хотя затем редакция данного пункта постановления была изменена путем прямого цитирования текста нового ГК РФ, однако в практике уже успело укорениться представление, что третьи лица могут осуществлять защиту чести и достоинства умершего лишь в случае, если они действуют в своем интересе[206].

[206] **Честь, достоинство и репутация: журналистика и юриспруденция в конфликте** (результаты исследования и материалы конференции). — М.: Права человека, 1998. — С. 57.

Здесь-то и заключены *логические ловушки*:

а) обращение в суд в защиту нарушенных прав покойного означает пролонгацию правоспособности гражданина после его смерти;

б) обращение заинтересованного гражданина в защиту своих прав в связи с публикацией, затрагивающей честь и достоинство покойного, фактически означает наследование чести, достоинства и деловой репутации. Причем в отличие от гражданско-правового института наследования в данном случае наследником себя может посчитать любой и каждый, поскольку любой и каждый может посчитать себя заинтересованным лицом.

В этой связи сошлюсь на рассмотренное в 1999 году судебное дело по иску П. к редакции журнала «Огонек» и автору Л. о защите чести и достоинства и взыскании компенсации морального вреда. Поводом послужила опубликованная в 1997 году статья Л. «Смерть минус живопись», в которой излагались взгляды автора на творчество известного художника-баталиста В.В. Верещагина (1842–1904). В частности, слова «занятия живописью — явно лишний факт его биографии» суд в своем решении расценил следующим образом: «Одна эта фраза сводит на нет художественные достоинства картин В.В. Верещагина и значение его творческого наследия и, несомненно, порочит его честь и достоинство». Признавая право автора высказывать свое мнение о творчестве любого художника, суд в своем решении подчеркнул, что, «давая оценку творчества, не следует переступать грань, отделяющую оценку творчества от оценки личности художника, и наделять его чертами, порочащими честь и достоинство, компрометирующими художника как личность в глазах читателей». При этом суд не принял во внимание представленные ответчиками отрывки из книг различных авторов, решив, что они не могут являться доказательствами по делу, поскольку в них «содержатся высказывания, также представляющие собой субъективное мнение авторов».

Суд не только обязал редакцию журнала «Огонек» опубликовать опровержение, но также, «учитывая конкретные обстоятельства дела, характер и содержание сведений, распространенных ответчиками в отношении деда истца, тираж журнала, а также степень физических и нравственных страданий претерпеваемых самим истцом, инвалидом второй группы», взыскал

в пользу истца компенсацию морального вреда в сумме 3 тыс. рублей[207].

Данное судебное решение, спорное по целому ряду позиций, далеко не единственное, вынесенное по вопросу защиты чести и достоинства исторических личностей. Так, иск о защите чести и достоинства Карла Маркса не был принят к рассмотрению, поскольку истец не смог доказать свое родство с основоположником марксизма-ленинизма. Напротив, иск о защите чести и достоинства И.В. Сталина, предъявленный одним из его почитателей, был рассмотрен по существу, и суд не потребовал никаких доказательств родства. Подобные решения создают крайне опасное направление судебной практики. Отсутствие в статьях 152 и 208 ГК РФ ограничений *по срокам исковой давности и по кругу лиц* формально открывает путь для исков о защите чести и достоинства хана Батыя, Ивана Грозного, Григория Распутина, В.И. Ульянова и вообще любого лица, чье историческое существование доказуемо.

В этой связи представляет интерес решение Верховного Суда ФРГ по так называемому *«делу Мефисто»* от 20 марта 1968 года. Судебный спор касался, помимо прочего, возможности правовой защиты чести и достоинства умершего. Суд ответил на этот вопрос следующим образом:

а) достойные защиты личностные ценности живут дольше, чем их субъект, который прекращает свое юридическое существование после смерти;

б) то, что личные неимущественные права являются правами исключительно личного характера и потому не могут быть переданы или унаследованы, не является решающим фактором;

в) применение санкций, вытекающих из правовой охраны личных прав, не зависит от наличия живого субъекта этих прав;

г) лицо, не являющееся собственником личных прав, в случае смерти владельца прав может требовать прекращения или запрета совершения действий, направленных против чести и достоинства умершего лица;

д) человеческое достоинство и свободное развитие личности при жизни субъекта права могут быть действительно гарантированы лишь в том случае, если человек может при

[207] См.: решение Савеловского межмуниципального районного народного суда г. Москвы от 29 января 1999 г. по гражданскому делу № 2-226/99.

жизни рассчитывать на защиту прожитой жизни от оскорбительных искажений и после своей смерти;

е) в первую очередь правом на защиту личных прав умершего лица обладают те лица, которые были уполномочены им при жизни;

ж) во вторую очередь таким правом могут обладать родственники умершего лица, которые нередко страдают и лично в результате оскорбления умершего родственника;

з) осуществление этих полномочий ограничено, однако, временны́ми рамками, и необходимо, чтобы истец предъявил наличие интереса, подлежащего правовой защите, а он объективно убывает по мере того, как блекнут воспоминания об умершем человеке[208].

Представляется, что в отношении защиты чести и достоинства гражданина после его смерти законодателю следовало бы применить правовые механизмы, подобные тем, что предусмотрены статьей 29 Закона «Об авторском праве». Здесь установлено, что личные неимущественные права авторов не переходят по наследству, но за наследниками признается право осуществлять их защиту. Разумеется, *подобная защита не должна становиться источником дохода, поскольку в таком случае меняется ее цель, или средством уничтожения критика, так как это будет злоупотреблением правом*. Что же касается правовой защиты деловой репутации гражданина, то очевидно, что со смертью предпринимательская деятельность лица прекращается и ей не может быть нанесен урон.

Обратим внимание на то, что, в отличие от ГК РСФСР и Закона «О СМИ», действующий ГК РФ признает наличие у гражданина и у юридического лица такого нематериального блага, как деловая репутация. При определении понятия деловой репутации следует исходить из того, что категория «деловой» употребляется в ГК РФ исключительно в связи с предпринимательской деятельностью. Так, пункт 1 статьи 5 признает обычаями делового оборота не предусмотренные законодательством правила поведения, сложившиеся и широко применяемые «в какой-либо области предпринимательской деятельности». В Кодексе говорится также о «деловых отношениях сторон» (п. 2 ст. 438) и о «деловых связях» (п. 1 ст. 1042). Все это дает веские основания для вывода о том, что *понятие деловой репутации в гражданско-правовом смысле применимо только*

[208] **Bundesgerichtshof**, 50, 133.

к лицам, участвующим в деловом обороте. По мнению многих правоведов, это понятие не равнозначно и не является синонимом понятий «служебная» или «профессиональная репутация», «престиж», «авторитет» и т.п.[209]

Такая позиция получает подтверждение и в судебной практике. Сошлюсь на дело по иску Управления муниципальной милиции ГУВД Москвы к редакции газеты «Московский комсомолец» о защите деловой репутации, нарушенной якобы опубликованием статьи «Ожидаются массовые аресты в муниципальной милиции». Президиум Высшего Арбитражного Суда (ВАС) РФ постановил прекратить производство по делу, поскольку «в опубликованной в газете «Московский комсомолец» статье не затрагивается репутация истца в сфере предпринимательской деятельности», а следовательно, данный спор не подлежит рассмотрению по существу в арбитражном суде[210]. На мой взгляд, приведенный Президиумом ВАС РФ аргумент доказывает и большее, а именно: что данное дело не подлежит судебному рассмотрению вообще.

Вот почему невозможно согласиться с учеными, которые считают, что деловая репутация принадлежит гражданам от рождения[211]. Напротив, она формируется только в процессе предпринимательской деятельности. В то же время субъективное право на защиту деловой репутации действительно принадлежит гражданам от рождения в силу наличия у них правоспособности, но может быть реализовано ими лишь по обретении дееспособности и в случае осуществления предпринимательской деятельности.

В то же время нет оснований для того, чтобы признавать наличие деловой репутации только у граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей. Например, писатель, композитор, журналист-freelance хотя и не участвуют в предпринимательской деятельности, но получают средства к существованию за счет авторского вознаграждения. Вот почему распространение сведений о том, что писатель N

[209] **Средства массовой информации и судебная власть в России (проблемы взаимодействия)**. — М.: Фонд защиты гласности, 1998. — С. 195.

[210] См. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 июня 1997 г. № 3819/96.

[211] **Потапенко С.В., Осташевский А.В.** Диффамация в СМИ: проблемы права и журналистики. Учебное пособие. — Краснодар, КГУ, 2001. — С. 124.

постоянно и грубо нарушает сроки исполнения договора авторского заказа, может рассматриваться, при условии их недостоверности, как посягательство на его деловую репутацию.

Что же касается деловой репутации юридического лица, то право на ее защиту возникает с момента государственной регистрации данной организации. Правда, в юридической науке существует мнение, согласно которому деловой репутацией может обладать «любое юридическое лицо: коммерческая и некоммерческая организация, государственные и муниципальные предприятия, учреждения и др.»[212]. Даже если не обращать внимание на грубые ошибки (ГК РФ говорит о государственных и муниципальных предприятиях исключительно как об имущественных комплексах, а о юридических лицах — как о казенных и унитарных предприятиях), очевидна бездоказательность данного утверждения. Ясно, что законодателю достаточно было лишь исключить слово «деловая», однако он говорит о репутации только в сочетании со словом «деловая». Более того, законодатель ясно относит понятия «честь» и «достоинство» не к юридическим лицам (п. 7 ст. 152 ГК РФ), а только к гражданам.

Причем нормы ГК РФ о защите деловой репутации применимы только к тем юридическим лицам, которые участвуют в деловом обороте, и *не применимы к органам государственной власти и местного самоуправления*. Как отмечает профессор А.Р. Ратинов, в подобных случаях «речь должна идти о престиже или общественном авторитете органа, учреждения, ведомства, объединения, что не имеет гражданско-правового значения»[213]. Если распространенные сведения подобного рода не соответствуют действительности, то заинтересованные юридические лица, не являющиеся субъектами предпринимательской деятельности, не вправе претендовать на защиту деловой репутации. В то же время они вправе *требовать опровержения сведений в порядке статьи 43 Закона «О СМИ»*, поскольку здесь за ними признается наличие чести и достоинства, либо добиваться предоставления *права на ответ в соответствии со статьей 46 того же Закона*. Правда, требование в таком случае должно быть обращено не к суду, а к редакции, отказ которой, в свою очередь, может быть обжалован в суд.

[212] Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации // Хозяйство и право. — М., СПАРК, 1995. — С. 228.

[213] **Честь, достоинство и репутация...** — С. 40.

Следовало бы в общем контексте модернизации Закона «О СМИ» переформулировать статьи 43 и 46 таким образом, чтобы предоставить любым юридическим лицам, выполняющим публично-правовые функции, возможность требовать от редакции права на ответ, если распространенная в СМИ информация не соответствует действительности или умаляет репутацию данной организации. Возможность ответить принципиально важна, чтобы аудитория могла выслушать обе стороны спора. Иные, более строгие, в том числе предполагающие материальную компенсацию, механизмы правовой защиты репутации подобных юридических лиц означали бы такое ограничение свободы массовой информации, которое не является необходимым в демократическом обществе, а значит, нарушает статью 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Заметим, что Конституция указывает лишь одного субъекта, наделенного правом на защиту чести и доброго имени, — человека. Однако это не лишает институт правовой защиты деловой репутации юридических лиц конституционной базы. Напротив, *конституционные положения, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, должны распространяться также на юридических лиц в той степени, в какой они по своей природе к ним применимы*. Подобная норма прямо закреплена в Основном законе ФРГ. Нам же приходится довольствоваться положениями пункта 1 статьи 1 ГК РФ о равенстве участников регулируемых им отношений.

Обратим внимание также на то, что Конституция Российской Федерации различает понятия «честь и доброе имя» и «достоинство», гарантируя право на защиту только в отношении первого (ч. 1 ст. 23). Что же касается достоинства, то в части 1 статьи 21 она устанавливает: «Ничто не может быть основанием для его умаления». Отсюда с необходимостью следует странный вывод: либо распространение порочащих достоинство человека, но соответствующих действительности сведений не умаляет достоинство личности, либо оно противозаконно, а значит, нужно пересматривать статью 29 Конституции РФ, статью 152 ГК РФ, ряд статей Закона «О СМИ», а также наши представления о добре, зле и здравом смысле. Возможно, продолжение работы над совершенствованием официального толкования понятий чести, достоинства, доброго имени и деловой репутации позволит устранить выявившиеся коллизии.

Гражданский кодекс РФ, признав у юридических лиц наличие деловой репутации, однако, не нашел его у коллективов и других объединений граждан, не являющихся юридическими лицами. Это, правда, не исключает возможности коллектива защитить свою репутацию через обращение в суд тех физических лиц, которые его составляют, или тех юридических лиц, которые представляют его правосубъектность. В тех же случаях, когда противоправному посягательству подвергается репутация коллектива, который либо вообще организационно не оформлен, либо его организационная оболочка не наделена правами юридического лица (что предусмотрено, например, в ч. 1 ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях»), наиболее приемлемым представляется исковая активность его членов. Любой из членов объединения может посчитать себя лично опороченным, но суд вовсе не обязательно признает его истцом, поскольку сведения касаются не его персонально, а коллектива в целом. Например, по сведениям службы мониторинга Фонда защиты гласности, в январе 1998 года в Череповце начался судебный процесс по искам о защите чести и достоинства, которые предъявили к газете «Голос Череповца» и журналисту М. 27 сотрудников городской прокуратуры. Поводом для иска стала публикация в газете статьи под названием «Осторожно: прокуратура», в которой, по мнению истцов, содержались порочащие их сведения[214].

Можно, конечно, предположить, что в газетной статье опорочены каждый из 27 истцов. Однако это маловероятно. Более реалистична гипотеза, что в данном случае имеет место попытка обойти норму закона о защите деловой репутации юридического лица путем предъявления индивидуальных исков сотрудниками — физическими лицами. Тем более, что орган прокуратуры не может претендовать на защиту деловой репутации, поскольку он, как и другие государственные органы, не является участником делового оборота.

На практике достаточно часто можно наблюдать сознательную или неосознанную *подмену истца*, подобную описанной выше. Так, акционерное общество обратилось в арбитражный суд с иском к редакции газеты об опровержении сведений, порочащих его деловую репутацию, и о возмещении убытков. Однако суд установил, что в опубликованном фельетоне говорилось лишь о злоупотреблениях одного из вице-президентов АО, а совсем не о производственно-хозяйственной деятельности акционерного общества. В конечном итоге суд прекратил производство по делу со ссылкой на то, что по оспариваемым сведениям АО не может быть истцом, так как они касаются только физического лица[215].

По данной категории дел в качестве ответчиков привлекаются, как правило, редакция и автор. Поскольку статья 56 Закона «О СМИ» указывает автора в числе лиц, несущих ответственность за нарушение законодательства о СМИ, постольку автору должна быть предоставлена возможность лично доказывать в суде достоверность распространенных за его подписью сведений. Привлечение автора распространенных сведений в качестве одного из ответчиков является необходимым еще и потому, что он объективно заинтересован в исходе дела и решение суда может повлечь для него определенные правовые последствия. Отсюда следует, что дела об опровержении публикаций, авторы которых известны, не могут рассматриваться в арбитражном суде, так как являются спорами с участием физических лиц[216].

Если автор выступал под псевдонимом или анонимно, то единственным ответчиком становится редакция. Если же редакция не является юридическим лицом и, следовательно, не может быть стороной в процессе, то к участию в деле в качестве ответчика должен быть привлечен учредитель данного СМИ. Правда, согласно статье 7 Закона «О СМИ» учредитель также может не быть ни физическим, ни юридическим лицом (например, объединение граждан).

Для споров о защите чести, достоинства и деловой репутации важным является определение понятия «порочащие сведения». Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что «порочащими являются такие не соответствующие действительности сведения, содержащие утверждения о нарушении гражданином или юридическим лицом действующего законодательства или моральных принципов (о совершении нечестного поступка, неправильном поведении в трудовом коллективе, быту и другие сведения, порочащие производственно-хозяйственную и

[214] **Пресса на территории СНГ: конфликты и правонарушения**. Январь, 1998. — С. 36.

[215] См.: «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с защитой деловой репутации». Приложение к Информационному письму Президиума ВАС РФ от 23 сентября 1999 г. № 46.

[216] См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 876/98 по делу № А43-2823/97-26-96.

общественную деятельность, деловую репутацию и т.п.), которые умаляют честь и достоинство гражданина либо деловую репутацию гражданина или юридического лица»[217]. Хотя приведенное определение далеко даже от формально-логического совершенства, оно дает все-таки некоторые ориентиры для судебной практики.

Принципиальное значение имеет *вопрос о разграничении сведений и мнений*[218]. В Резолюции ПАСЕ 1003 (1993) о журналистской этике утверждается: «Новости — это информация о фактах и событиях, в то время как мнения — это мысли, идеи, представления или ценностные суждения». Причем, «хотя мнения неизбежно бывают субъективными, поэтому не могут и не должны проверяться на предмет их достоверности, мы тем не менее должны сделать все для того, чтобы они высказывались честно и в соответствующей этической форме». В этом же направлении развивается и практика Европейского суда по правам человека. Так, в решении по делу «Lingens против Австрии» подчеркивается необходимость проводить четкое различие между фактами и оценочными суждениями. Если наличие фактов можно доказать, то мнения не могут быть подтверждены доказательствами[219]. Следовательно, по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации доказыванию ответчиком подлежит соответствие действительности распространенных сведений, но не распространенных мнений. Часть 3 статьи 29 Конституции РФ прямо запрещает принуждать кого бы то ни было к отказу от своих мнений и убеждений. Очевидно, что решение суда, обязывающее ответчика опровергнуть собственное мнение, нарушало бы требование Конституции РФ.

До середины 80-х годов судебные иски к СМИ о защите чести и достоинства встречались крайне редко. Судебная практика шла по пути непризнания исковых требований, обращенных к прессе, даже в тех случаях, когда недостоверность

[217] Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» от 18 августа 1992 г. (с изменениями, внесенными постановлениями Пленума от 21 декабря 1993 г. № 11 и от 25 апреля 1995 г. № 6).

[218] См.: **Цена слова: Из практики лингвистических экспертиз текстов СМИ в судебных процессах по искам о защите чести, достоинства и деловой репутации**. — М.: Галерия, 2001.

[219] **Европейский суд по правам человека. Избранные решения:** В 2-х т. — Т. 1. — 2000. — С. 524–531.

порочащих сведений была очевидна. Причина заключалась в том, что в представлении судей авторитет СМИ был непререкаем (оружие Партии!) и не шел ни в какое сравнение с правами и законными интересами отдельных граждан.

В конце 80-х годов ситуация резко изменилась: пресса поверила в провозглашенную гласность, правоохранительные органы ощутили себя мальчиками для битья, стало расти число судебных дел и удовлетворенных исков.

Процитирую весьма примечательное письмо и.о. Генерального прокурора СССР А.Д. Васильева в Совет по профессиональной этике и праву Союза журналистов СССР от 24 июля 1989 года № 22-13-89: «Изучение материалов, связанных с обращениями граждан в судебные органы за защитой чести и достоинства в связи с выступлениями средств массовой информации и с реагированием прокуратуры на критические публикации в адрес правоохранительных органов, показывает, что многие выступления средств массовой информации, особенно печати, как в отношении отдельных граждан, так и прокуратуры являются необъективными. Из 375 изученных дел об обращении граждан и организаций за защитой в суд были признаны обоснованными 191 заявление, или более половины. Причем суды не только обязывали редакции публиковать опровержения, но нередко выносили в их адрес и частные определения, в которых отмечали недопустимо грубый, оскорбительный тон публикаций. Однако граждане месяцами добиваются от редакций газет и журналов реального исполнения решений суда. <...> В центральной, республиканской и местной печати в 1988 году было опубликовано около 900 статей о работе прокуратуры. Из них только треть составили публикации, в которых позитивно показана деятельность прокуратуры по укреплению законности и правопорядка, а две трети — в которых работа прокуроров и следователей подвергалась критике. <...> Большинство прокуроров союзных республик, краев, областей среди причин резкого роста преступности, распространенности административных правонарушений, конфликтов людей с органами государственной власти и управления называют правовой нигилизм, который фактически культивируется не без помощи прессы. <...> В прошлом году журналисты выступали с критикой в адрес прокуратуры 594 раза и из них в 200 статьях ставили вопросы об ответственности прокуроров и следователей. Между тем при проверке около половины статей (234) не нашли своего подтверждения. Причем

Диаграмма 4

Сведения о рассмотрении судами дел по искам к редакциям СМИ о защите чести, достоинства и деловой репутации
(по данным Верховного Суда России за 1990–2001 гг.)



Год	Окончено дел	Вынесено решений	Удовлетворено исков (в т.ч. в процентах к числу оконченных дел)
1990	1140	726	435 (38%)
1991	1029	586	391 (38%)
1992	1442	773	548 (38%)
1993	1502	809	555 (37%)
1994	1793	978	616 (34%)
1995	2827	1505	944 (33%)
1996	3472	1725	1136 (33%)
1997	3928	2054	1321 (34%)
1998	4158	2308	1571 (38%)
1999	4235	2374	1548 (37%)
2000	5197	2695	2011 (39%)
2001	5499	3074	2113 (39%)

прокуроры направили в редакции 169 писем о необъективных выступлениях прессы, а опубликовано только 85».

В последующие годы исковая активность граждан и организаций в защиту чести, достоинства и деловой репутации росла быстрыми темпами (см. диаграмму 4). При этом доля удовлетворенных исков колебалась в очень ограниченных пределах — от 33 до 39 процентов, и к тому же только часть дел

заканчивалась вынесением решения. Нередко подобное происходит тогда, когда истец и ответчик улаживают конфликт во внесудебном порядке и суд оставляет исковое заявление без рассмотрения в связи с неявкой сторон.

Результатом судебного или внесудебного порядка защиты чести, достоинства и деловой репутации является опровержение. Обязанность опровергнуть лежит на распространившей эти сведения редакции, а не на авторе или главном редакторе, как иногда полагают. Причем если заинтересованным лицом представлен текст опровержения, то распространению подлежит именно он (ст. 43 Закона «О СМИ»).

Следует обратить внимание на то, что статья 44 Закона «О СМИ» содержит как императивные, так и диспозитивные правила, касающиеся порядка распространения опровержения. Причем суд как правоприменительный орган не вправе в своем решении проигнорировать или нарушить эти правила вне зависимости от того, рассматривает ли он дело по жалобе на нарушение порядка опровержения или же по иску о защите чести, достоинства и деловой репутации гражданина.

Применительно ко всем видам СМИ действует норма, *обязывающая указывать в опровержении*: а) какие именно сведения не соответствуют действительности; б) когда и как они были распространены данным средством массовой информации. Разумеется, текст опровержения этим не исчерпывается, но указанная информация является обязательной. Кроме того, всем видам СМИ адресованы нормы, касающиеся *безусловных оснований для отказа в опровержении*: а) если представленный текст опровержения является злоупотреблением свободой массовой информации (например, содержит призыв к захвату власти или пропаганду войны); б) если этот текст является анонимным; в) если он противоречит вступившему в законную силу решению суда. Хотя в ГК РФ эти основания не указаны, однако их очевидность создает уверенность в том, что судебная практика их не проигнорирует.

Единые нормы для печатной и электронной прессы вводит Закон «О СМИ» в том случае, когда устанавливает *сроки распространения опровержения*. Так, в средствах массовой информации, выходящих в свет не реже одного раза в неделю, опровержение должно последовать в течение 10 дней с момента получения требования или текста, а во всех остальных — в подготавливаемом или ближайшем планируемом выпуске.

В отношении печатных СМИ закон предусматривает следующие императивные нормы:

а) опровержение должно быть помещено под заголовком «Опровержение»;

б) опровержение должно быть набрано тем же шрифтом, что и опровергаемое сообщение (как по конфигурации, так и по кеглю);

в) объем опровержения не может более чем вдвое превышать объем опровергаемого фрагмента распространенного сообщения;

г) нельзя требовать, чтобы объем опровержения был меньше одной стандартной страницы машинописного текста.

Касательно объема опровержения следует иметь в виду, что опорочить человека можно одним словом, а для его опровержения двух слов будет явно недостаточно. Кроме того, термин «фрагмент» означает по смыслу закона не строку, в которой упомянута фамилия заинтересованного гражданина, а весь текст, который его касается, включая авторские реминисценции, сравнения и т.д.

В отношении места расположения опровержения Закон применяет диспозитивную норму, указывая, что, как правило, это должно быть то же место полосы (страницы), которое занимало опровергаемое сообщение.

Примечательно, что похожие нормы уже существовали в России. Так, в Декрете «О печати», изданном Московским Советом 8 декабря 1917 года, устанавливалось: лица, желающие обязать какое-либо издание поместить затрагивающее их интересы опровержение, могут делать это через посредство комиссара по делам печати, представляя вырезку из издания и самый текст опровержения. Причем для оглашения опровержения издание должно было предоставить места вдвое больше, чем его занимало опровергаемое сообщение, набрать тем же шрифтом и поместить на том же месте, что и опровергаемое сообщение[220].

Для аудиовизуальных СМИ императивными являются следующие требования:

а) опровержение должно быть передано в то же время суток, что и опровергаемое сообщение;

[220] **Издательское дело в первые годы Советской власти (1917–1922).** — М., 1972. — С. 147.

б) нельзя требовать, чтобы опровержение занимало меньше эфирного времени, чем требуется для прочтения диктором стандартной страницы машинописного текста.

Важно подчеркнуть, что суд, удовлетворяя иск о защите чести, достоинства и деловой репутации гражданина, обязан руководствоваться установленным в Законе «О СМИ» порядком опубликования опровержения, поскольку он не противоречит положениям ГК РФ. Если же суд не указал конкретно, в какой форме или в какой срок должно последовать опровержение, то редакция сама обязана руководствоваться теми императивными указаниями, которые на этот счет имеются в статье 44 Закона «О СМИ».

Факультативным основанием для отказа в распространении опровержения, предусмотренным частью 2 статьи 45 Закона «О СМИ», является то, что требование об опровержении касается сведений, уже опровергнутых в данном СМИ. При этом неважно, по чьей инициативе имело место первое опровержение. Редакция вправе отказать в опровержении также в случае, если требование или текст опровержения поступили в редакцию по истечении одного года со дня распространения опровергаемых сведений. Кроме того, в распространении текста опровержения может быть отказано, если он более чем вдвое превышает объем опровергаемого фрагмента оспариваемого материала (ч. 3 ст. 44).

Раздвоение воли законодателя в вопросе об институте опровержения в СМИ, о чем говорилось выше, привело к тому, что эти факультативные основания имеют значение только в контексте внесудебного урегулирования конфликта. В случае обращения с иском о защите чести, достоинства и деловой репутации суд вправе не принимать их во внимание.

В этой связи сошлюсь на следующее дело. Коммерческий банк обратился в арбитражный суд с иском к редакции районной газеты об опровержении порочащих истца сведений, распространенных в данном СМИ. Арбитражный суд оставил иск без рассмотрения, сославшись на то, что статьями 43, 44, 45 Закона «О СМИ» установлен досудебный порядок предъявления требования об опровержении. Апелляционная инстанция отменила это определение суда, сославшись на статью 152 ГК РФ, а также на пункт 2 статьи 150 ГК РФ, согласно которому нематериальные блага защищаются в соответствии с ГК РФ и другими законами в случаях и порядке, ими предусмотренном. Закон «О СМИ» как раз и содержит статьи, предусматривающие

определенную процедуру обращения заинтересованных лиц с требованием об опровержении сведений, порочащих их деловую репутацию, однако в нем не указано, что эта процедура является обязательным досудебным порядком разрешения спора. Следовательно, эта процедура, во-первых, согласуется с нормами ГК РФ, во-вторых, не может рассматриваться как обязательный досудебный (претензионный) порядок урегулирования спора, в-третьих, является альтернативным способом защиты нарушенных прав[221].

Судебные решения, связанные с защитой чести, достоинства и деловой репутации, нередко становятся предметом контроля со стороны Европейского суда по правам человека. Сложившаяся практика позволяет заключить, что в тех случаях, когда речь идет о выступлениях в СМИ по политическим вопросам, следует учитывать, *во-первых*, приоритет публичного интереса в обсуждаемых вопросах; *во-вторых*, то, что границы приемлемой критики должны быть более широкими, когда речь идет о политиках или политических институтах. Как отмечает представитель Франции в Европейском суде судья Жан-Поль Коста, хотя практика очевидно эволюционирует в сторону расширения защиты свободы выражения мнений, однако этот процесс протекает неравномерно. «"Непристойность" остается широким оправданием ограничения свободы, — пишет он, — свобода творчества менее защищена, чем свобода прессы, тем более если последняя применяется к политическим дебатам и борьбе; религиозные чувства учитываются более широко, чем, например, свобода личной репутации, даже в случае диффамации»[222].

Право на ответ

Закон «О СМИ» (ст. 46) предусматривает также механизм защиты чести, достоинства и деловой репутации граждан в случаях, когда распространенные сведения, не будучи порочащими: а) не соответствуют действительности или б) ущемляют права и законные интересы гражданина. В первом случае речь

[221] См.: «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с защитой деловой репутации». Приложение к Информационному письму Президиума ВАС РФ от 23 сентября 1999 года № 46.

[222] Материалы Международной конференции «Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия». Москва, 18–19 мая 2001 г.

может идти, например, о фактических ошибках, во втором — о тенденциозном подборе материала, о замалчивании важных обстоятельств, намеках и т.п. Право на ответ может использоваться и в качестве средства защиты права на имя, когда последнее используется в СМИ неправомерно (подробнее об этом будет сказано ниже). В пункте 3 статьи 152 ГК РФ законодатель упростил эту формулу и оставил упоминание только об ущемлении прав или охраняемых законом интересов гражданина, видимо, решив, что фактические ошибки вполне в нее укладываются.

Хотя результатом реализации прав, гарантированных указанными законодательными нормами, является не опровержение, а ответ (комментарий, реплика и т.д.), однако правила, предусмотренные для опровержений, Закон «О СМИ» (ст. 46) распространил и на публикацию ответа.

Представляется, что право на ответ должно предоставляться не только лицам, ставшим объектом внимания журналиста, но и самим средствам массовой информации. Отсутствие у СМИ права на получение ответа на свои выступления приводит к тому, что гласность оказывается лишенной важнейшего своего компонента — слышимости. Критические материалы, как правило, никоим образом не влияя на положение критикуемых, либо игнорируются ими, либо становятся поводом для требований опровержения. В свою очередь, та часть аудитории, которая ценит авторитет власти, воспринимает отсутствие ее реакции на критические выступления прессы как бессилие перед ни на чем не основанном компроматом. Противоположно ориентированная часть аудитории рассматривает подобное явление как доказательство того, что власть сама причастна к той девиации, на которую обращает внимание пресса.

Все предпринимавшиеся федеральными властями попытки возродить систему *обязательного реагирования* успеха не имели. Изданный в разгар президентской избирательной кампании Указ Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июня 1996 года № 810 предполагал создание целостной системы реагирования. Руководители федеральных органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязывались:

а) рассматривать не позднее трех дней сообщения, опубликованные в средствах массовой информации, в том числе в теле- и радиопередачах, о нарушениях подчиненными должностными

лицами и работниками актов законодательства и вступивших в законную силу решений судов;

б) не позднее двух недель с момента опубликования направлять в редакции соответствующих средств массовой информации итоги рассмотрения сообщений.

О практике выполнения данного Указа можно судить по информации, содержащейся в письме Главного контрольного управления Президента РФ от 14 августа 1998 года № А8-2.1-1664, адресованном Союзу журналистов России. «После издания Указа федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации приняли соответствующие решения, в которых содержатся требования о повышении ответственности должностных лиц, предусмотрены меры по обеспечению порядка реагирования на выступления средств массовой информации и взаимодействия с ними. Большинство из них укрепили, а также уточнили функции и задачи соответствующих подразделений (пресс-службы, контрольно-аналитические и координационные службы)... В то же время механизм реализации требований, содержащихся в Указе, еще не везде заработал в полную силу... В газете Центрального Черноземья России «Коммуна» во II полугодии 1996 года было опубликовано 35 статей, в которых отмечались различные нарушения, допущенные должностными лицами Воронежской области. Однако ни на одну из них ответ в редакцию не поступил... В Республике Горный Алтай в 1997 году письменные ответы редакциям газет были даны менее чем на 10 процентов публикаций».

К сожалению, Указ носил преимущественно предвыборный пропагандистский характер и имел некоторый эффект только в первые месяцы. Способствовать формированию практики цивилизованного реагирования на критические выступления прессы могло бы включение в статью 46 Закона «О СМИ» («Право на ответ») ряда норм. Во-первых, следует признать за редакцией право требовать от руководителя соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления ответа на материал, распространенный в данном средстве массовой информации и содержащий сведения о нарушении, неисполнении или ненадлежащем исполнении нижестоящим в порядке подчиненности должностным лицом или работником, занимающим государственную или муниципальную должность, закона или иного нормативного правового акта, а также вступившего в законную силу решения суда.

Во-вторых, необходима корреспондирующая норма, обязывающая руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления не позднее трех дней с момента получения от редакции текста либо копии распространенного в СМИ критического материала его рассмотреть и до истечения двухнедельного срока направить ответ об итогах рассмотрения. Кроме того, необходимо в статье 61 Закона «О СМИ» предусмотреть возможность судебного обжалования нарушений такого порядка соответствующими руководителями.

Конечно, подобный механизм понуждения к реагированию на критические выступления СМИ должен рассматриваться как временное и половинчатое решение. С формированием новой политической культуры, повышением роли общественного мнения, укоренением практики добровольных отставок с ответственных постов по компрометирующим основаниям цивилизованные традиции должны прийти на смену административному подходу и сделать его излишним.

Компенсация морального вреда

Искам о защите чести, достоинства и деловой репутации, как правило, сопутствует требование компенсации морального вреда. Этот правовой институт, десятилетиями ругаемый как порождение буржуазного правовой доктрины, впервые появился в Законе СССР «О печати и других средствах массовой информации» 1990 года и быстро вошел в арсенал средств борьбы с прессой. Правда, ныне он уже утратил свою исключительно антимедийную направленность, поскольку широко распространился в законодательстве, захватив сферы трудовых отношений, экологии, защиты прав потребителей и т.д. В конце концов он получил закрепление в статьях 151, 1099–1101 ГК РФ, согласно которым суд может возложить обязанность денежной компенсации морального вреда (физических или нравственных страданий) на того, чьими действиями были нарушены личные неимущественные права истца или совершено посягательство на другие принадлежащие ему нематериальные блага.

Бурно разросшаяся судебная практика по делам о компенсации морального вреда стала тем эмпирическим материалом, который позволил Пленуму Верховного Суда РФ дать в своем

постановлении ответы на многие вопросы, которыми, судя по всему, не задавались сами законодатели[223].

Прежде всего обратим внимание на *дефиницию морального вреда*. Пленум Верховного Суда РФ толкует его как физические или нравственные страдания, причиненные действиями, посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т.п.), или нарушающими его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности), либо нарушающими имущественные права гражданина. Моральный вред, в частности, может заключаться в нравственных переживаниях в связи с раскрытием семейной или врачебной тайны, распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, в повреждении здоровья в результате перенесенных нравственных страданий и т.д.

Для решения вопроса о наличии или отсутствии морального вреда принципиальное значение имеет фактор противоправности действий (или бездействия), в результате которых были причинены страдания потерпевшему. Так, если распространенные сведения соответствуют действительности и (или) не являются порочащими честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, то причиненный ими моральный вред компенсации не подлежит.

Наличие вины причинителя не является обязательным условием наступления ответственности за причинение морального вреда в случаях, когда такой вред возник в результате распространения сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию гражданина. В этом смысле СМИ приравнены к автомобилям и правоохранительным органам, поскольку, согласно статье 1100 ГК РФ, компенсация морального вреда осуществляется вне зависимости от вины причинителя также в случаях, когда вред нанесен источником повышенной опасности

[223] Постановление Пленума Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» от 20 декабря 1994 г. (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 10, от 15 января 1998 г. № 1).

(например, наезд на пешехода), незаконным осуждением, незаконным привлечением к уголовной ответственности и т.д.

Представляется, что законодатель совершил существенный просчет, определив распространение в СМИ порочащих и не соответствующих действительности сведений как невиновное нарушение субъективного права. В результате грубое нарушение обязанностей и даже злоупотребление правами журналиста уравниваются с добросовестным заблуждением. Допускаю, что, с точки зрения опороченного лица, это представляется достаточно логичным, но с позиции причинителя вреда — журналиста — подобное отношение законодателя не кажется справедливым. Практика знает немало примеров того, как журналист, вполне добросовестно выполняя свои профессиональные обязанности, оказывается, тем не менее, введен в заблуждение, в результате чего его публикация наносит моральный вред. Естественно, суд должен учитывать это обстоятельство, определяя размер компенсации морального вреда.

Следует отметить, что в процитированном выше Постановлении Пленума Верховного Суда РФ указывается на то, что «правила, регулирующие компенсацию морального вреда в связи с распространением сведений, порочащих деловую репутацию гражданина, применяются и в случаях распространения таких сведений в отношении юридического лица». При этом дается ссылка на пункт 7 статьи 152 ГК РФ.

Подобное толкование нельзя признать адекватным воле законодателя. На то есть как минимум девять оснований.

Во-первых, часть 1 статьи 23 Конституции РФ гарантирует защиту чести и доброго имени исключительно как одно из основных прав человека, а не любого субъекта права.

Во-вторых, в пункте 7 статьи 152 ГК РФ ничего не говорится о компенсации морального вреда. Там сказано буквально следующее: «Правила настоящей статьи о защите деловой репутации гражданина соответственно применяются к защите деловой репутации юридического лица». Данная статья, как известно, посвящена вовсе не компенсации морального вреда, а защите чести, достоинства и деловой репутации.

В-третьих, следует обратить внимание на единственное содержащееся в статье 152 ГК РФ упоминание морального вреда (п. 5): «Гражданин, в отношении которого распространены сведения, порочащие его честь, достоинство или деловую репутацию, вправе наряду с опровержением таких сведений требовать возмещения убытков и морального вреда». Но что,

собственно, имел в виду законодатель, используя формулу «возмещение морального вреда», которая нигде более в ГК не употребляется, а всюду только — «компенсация морального вреда»? Возмещение морального вреда предусмотрено лишь статьей 62 Закона «О СМИ». Следовательно, пункт 5 статьи 152 ГК РФ имеет юридический смысл лишь в отношении гражданско-правового института возмещения убытков и информационно-правового института возмещения морального вреда. При этом он не имеет никакого отношения к гражданско-правовому институту компенсации морального вреда.

Разумеется, расхождение ГК и Закона «О СМИ» в вопросе о наименовании способа заглаживания морального вреда носит почти исключительно терминологический характер. Причина коллизии — тривиальная законодательная небрежность. Она же породила путаницу в вопросе о применимости института компенсации морального вреда в отношении юридических лиц.

В-четвертых, обратим внимание на слово «соответственно», использованное в пункте 7 статьи 152 ГК РФ. Правила защиты деловой репутации гражданина Закон применяет к юридическому лицу не «в равной мере», не «идентично», а «соответственно», то есть в соответствии с природой юридического лица. Вот почему к юридическому лицу применима не компенсация морального вреда, а возмещение убытков, что предусмотрено пунктом 5 той же статьи[224].

В-пятых, если бы законодатель действительно желал распространить институт компенсации морального вреда на юридических лиц, то сослался бы в пункте 7 статьи 152 также на статью 151, которая как раз вводит институт компенсации морального вреда.

В-шестых, нигде в ГК РФ ни прямо, ни косвенно не говорится о компенсации морального вреда в отношении юридических лиц — только в отношении граждан.

В-седьмых, пункт 1 статьи 1099 ГК РФ устанавливает: «Основания и размер компенсации гражданину морального вреда определяются правилами, предусмотренными настоящей главой и статьей 151 настоящего Кодекса». Подчеркнем, что ни в данной статье, ни в целом в главе 59 нет ссылки на пункты 5 и 7 статьи 152, содержащие, по мнению Пленума Верховного Суда Российской Федерации, основания для распространения

[224] Аналогичной позиции придерживается профессор А.Р. Ратинов. См.: **Честь, достоинство и репутация...** — С. 42.

института компенсации морального вреда на юридических лиц.

В-восьмых, статья 1064 ГК РФ, закрепляя общие основания ответственности за причинение вреда, применительно к гражданину говорит о вреде, причиненном его личности или имуществу, а в отношении юридического лица — только о вреде имуществу.

Наконец, *в-девятых*, установленное статьей 151 ГК РФ понятие морального вреда («физические или нравственные страдания») не может быть разумно применено к юридическому лицу, поскольку юридическое лицо представляет собой организацию, а значит, не может само по себе — в отличие от физического лица — претерпевать какие-либо страдания. Неслучайно законодатель не признал наличие у юридического лица таких нематериальных благ, как честь и достоинство.

Все сказанное выше приводит к выводу: *в отношении юридического лица институт компенсации морального вреда применяться не может, его роль здесь выполняет институт возмещения ущерба*. Именно такой позиции придерживается Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ: «Поскольку юридическое лицо не может испытывать физических или нравственных страданий, ему невозможно причинить моральный вред. Поэтому исходя из смысла статей 151 и 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, право на компенсацию морального вреда предоставлено только физическому лицу»[225].

Нельзя не удивиться тому, что одна и та же правовая норма имеет *диаметрально противоположное толкование высшими инстанциями общих и арбитражных судов страны*. Адвокат Г.М. Резник рассказывает, что однажды он спросил председателей высших судебных инстанций: «У вас ведь были совместные постановления Пленумов, почему вопрос о компенсации морального вреда не прояснили?» И получил ответ: «Это единственная проблема, по которой мы не пришли к согласию, поэтому решили: пусть ситуация остается какой есть»[226]. В результате получается, что суд общей юрисдикции признает

[225] См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 декабря 1998 г. № 813/98 по иску ОАО «Кросно» к Тюменскому облсовпрофу и Тюменской областной ассоциации профсоюзных организаций работников промышленности о защите деловой репутации и взыскании морального ущерба.

[226] **Честь, достоинство и репутация...** — С. 58.

за юридическим лицом способность испытывать нравственные и физические страдания, а арбитражный — не признает.

Разумеется, деловая репутация юридического лица должна быть защищена. В том числе через компенсацию вреда, причиненного распространением порочащих ее и не соответствующих действительности сведений. Однако речь здесь должна идти не о моральном, а о сугубо имущественном вреде, поскольку ущерб деловой репутации выражается не в нравственных и физических, а в материальных «страданиях»: отказе партнеров от заключения согласованных сделок, сокращении объемов продаж и т.п. Такое толкование вполне согласуется с общими правилами возмещения убытков, включая упущенную выгоду (ст. 15 ГК РФ).

Не самыми удачными элементами механизма компенсации морального вреда являются нормы, касающиеся *сроков исковой давности* и размеров государственной пошлины. В упомянутом Постановлении Пленума Верховного Суда РФ требования о компенсации морального вреда, думается, не вполне логично включаются в число требований о защите личных неимущественных прав и других нематериальных благ, из чего делается вывод об отсутствии исковой давности для данного вида требований. Сравнение диспозиций части 1 статьи 151 и пункта 1 статьи 208 ГК РФ показывает, что в первом случае речь идет о причинении морального вреда действиями, нарушающими личные неимущественные права гражданина, а во втором — непосредственно о защите личных неимущественных прав. Отсюда следует, что причинение морального вреда является не нарушением личных неимущественных прав, а результатом таких нарушений.

Приведенные соображения позволяют высказать сомнения и в отношении логичности, целесообразности и справедливости распространения на требования о компенсации морального вреда *минимальных, практически символических размеров государственной пошлины*, предусмотренных для оплаты исковых заявлений неимущественного характера. Совершенно очевидно, что эти требования, хотя и вытекают из нарушения неимущественных прав, однако носят ярко выраженный имущественный характер.

В то же время если исходить из неимущественного характера спора о компенсации морального вреда, то совершенно очевидна недопустимость использования имущественного ареста в качестве средства обеспечения иска. Поскольку иск о

компенсации морального вреда не имеет суммы (физические и нравственные страдания не имеют стоимости, они не возмещаются, а компенсируются), постольку невозможно ставить вопрос об обеспечении иска арестом имущества.

На практике институт компенсации морального вреда оказался очень далек от своей идеальной модели. Будучи задуман именно как средство компенсации физических и нравственных страданий, он используется на деле как инструмент наживы и (или) наказания и разорения редакции неугодного средства массовой информации. Ведь совершенно очевидно, что требования выплатить в порядке компенсации морального вреда несколько миллионов рублей, обращенное к редакции, все имущество которой не стоит и десятой доли такой суммы, преследует именно цель ее разорения.

Причем во многих случаях чем выше определенная судом сумма компенсации морального вреда, тем меньше вероятность ее взыскания с ответчика. Так, арбитражный суд Тюменской области постановил взыскать с газеты «Тюмень-2000» более 10 млрд. неденоминированных рублей в качестве компенсации морального вреда. Редакция «тут же сделала совершенно пустым свой счет, тем более что печатается она уже давно в Свердловской области, выходит раз в неделю и раз в неделю появляется то или иное физическое лицо, которое необходимую сумму для производства недельного тиража газеты выплачивает, поэтому на самом деле эти деньги взыскать никак не могут»[227].

Для исправления сложившейся практики желательно вмешательство законодателя. Во-первых, необходимо пересмотреть размеры государственной пошлины, как минимум приблизив их к размерам пошлин по спорам имущественного характера. Уже одно это приведет к резкому сокращению числа подобных исков и уменьшению сумм исковых требований до разумных пределов. Во-вторых, следовало бы установить верхний предел для компенсации морального вреда в денежном выражении. Только так можно будет постепенно прийти к истинному предназначению данного гражданско-правового института в правовом государстве.

Крайне сложной является проблема определения размера компенсации морального вреда в денежном выражении. Хотя никакой методологии здесь пока выработать не удалось, однако

[227] **Честь, достоинство и репутация...** — С. 88.

практика идет по пути учета таких факторов, как характер и содержание публикации, степень распространения порочащих сведений (например, размер тиража), характер, объем и фактические обстоятельства причинения страданий, индивидуальные особенности причинителя и потерпевшего, а также другие конкретные обстоятельства, свидетельствующие о тяжести перенесенных им страданий. Главное, при определении размера компенсации вреда «должны учитываться требования разумности и справедливости» (п. 2 ст. 1101 ГК РФ).

Особой формой компенсации морального вреда может рассматриваться принесение извинений. Хотя законом она не предусмотрена, однако нередко возникает в качестве искового требования и, что особенно удивительно, иногда признается судом подлежащим удовлетворению. Так, в сентябре 1997 года Лискинский районный суд Воронежской области по иску священнослужителя Дивногорьевского мужского монастыря обязал ответчика «принести извинения несколько раз во всех районных газетах»[228]. Разумеется, такое решение суда не соответствует нормам материального права.

Клевета и оскорбление

Защита чести и достоинства граждан в сфере массовой информации осуществляется не только гражданско-правовыми, но и уголовно-правовыми средствами (см. таблицу 4).

В частности, УК РФ устанавливает ответственность за клевету и оскорбление. Принципиальных отличий *клеветы* в СМИ (ч. 2 ст. 129) от распространения в СМИ порочащих сведений, не соответствующих действительности, два. Во-первых, состав клеветы предполагает заведомую ложность обнародуемой информации. Во-вторых, в случае возбуждения уголовного дела о клевете лицо, распространившее порочащие сведения, освобождается от необходимости доказывать, что эти сведения соответствуют действительности. Напротив, на обвинение возлагается бремя доказывания того, что: а) порочащие сведения являются не соответствующими действительности и б) обвиняемый знал об этом в момент их распространения.

Если в советское время судебные дела о клевете в СМИ были крайне редки по политическим причинам, то сегодня —

[228] **Честь, достоинство и репутация...** — С. 77–78.

Таблица 4

Юридическая квалификация распространения порочащих сведений
(основные варианты)

Распространенное суждение	Порочащее	Оценочное	Соответствующее действительности	Заведомо ложное	В отношении юридического лица	В отношении физического лица	Неприличная форма	Юридическая квалификация
	+	+	+	—	+	—	+	Деликт отсутствует
	+	+	+	—	—	+	—	Деликт отсутствует
	+	+	—	—	+	—	—	Деликт отсутствует
	+	—	+	—	—	+	+	Деликт отсутствует
	—	+	+	—	+	—	+	Деликт отсутствует
	+	+	—	+	—	+	—	Ст. 129 УК РФ
	+	—	—	+	—	+	—	Ст. 129 УК РФ
	+	+	—	+	—	+	+	Ст. 130 УК РФ
	+	—	—	+	—	+	+	Ст. 130 УК РФ
	+	—	—	—	—	+	—	Ст. 152 ГК РФ
	+	—	—	—	+	—	—	Ст. 152 ГК РФ
	+	+	—	+	+	—	—	Ст. 152 ГК РФ
	+	—	—	+	+	—	—	Ст. 152 ГК РФ
	+	+	+	—	+	—	—	Деликт отсутствует
	+	+	—	—	+	—	—	Деликт отсутствует
	—	+	—	—	—	+	—	Деликт отсутствует

по чисто юридическим, поскольку обычно невозможно доказать заведомую ложность распространенной информации, а без этого нет состава преступления. Судебная статистика (см. таблицу 5) свидетельствует, что за период 1990–2001 годов число осужденных за клевету в СМИ сократилось приблизительно в три раза. Однако за тот же период статистика по делам об оскорблении в СМИ показывает устойчивый рост. Это может

быть объяснено тем, что доказать неприличную форму высказывания может быть значительно легче, нежели заведомую ложность распространенных сведений.

В качестве примера сошлюсь на дело ярославской тележурналистки Эльвиры Меженной, обвинявшейся в клевете. Сюжет, ставший поводом для возбуждения уголовного дела по обвинению главного редактора городского телеканала в клевете, вышел в эфир 18 мая 2000 года. В нем содержались утверждения о зависимости региональных структур федеральных контрольных органов от областной власти. Потерпевшие, в том числе глава администрации и руководитель КРУ Минфина, сочли клеветой такие высказывания: «В нашей области федеральные ведомства фактически подчинялись лично губернатору... Например, начальник КРУ обязана нынешним руководителям области не только креслом, но и материальным благополучием. А когда все контролеры и контролируемые сплетаются в дружеских объятиях, то ждать от них решений, противоречащих воле областных властей, не приходится». Причем, Э. Меженная даже не была автором сюжета, хотя в силу своей должности могла знакомиться с текстами сюжетов и вносить в них правку. Суд вынес оправдательный приговор, исходя из того, что:

а) сотрудники КРУ Минфина не могут быть признаны потерпевшими, поскольку в постановлении о возбуждении дела в этой роли выступало их ведомство в целом как юридическое лицо;

б) потерпевшим по делу о клевете может быть только конкретный гражданин;

в) клевета может быть совершена только с прямым умыслом.

В отличие от клеветы, *оскорбление* в СМИ (ч. 2 ст. 130) будет налицо тогда, когда имеет место умышленное унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме и содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации. Важно подчеркнуть, что закон связывает в данном составе унижающее честь и достоинство содержание и неприличную форму. Одного наличия неприличной формы для объективной стороны оскорбления недостаточно.

Очевидно, что положительная оценка, выраженная в неприличной форме (например: классическое «ай да Пушкин, ай да сукин сын»), не может считаться оскорблением. Как разъяснил Верховный Суд РФ, «оскорбление представляет

собой выраженную в неприличной форме отрицательную оценку личности потерпевшего, имеющую обобщенный характер и унижающую его честь и достоинство»[229]. Более того, не всякая отрицательная оценка, выраженная в неприличной форме, порождает состав оскорбления. Как отмечает Верховный Суд РФ, «если лицо, распространяющее ложные измышления, добросовестно заблуждалось относительно соответствия действительности распространяемых им сведений, однако высказывания его носили оскорбительный характер, оно может быть привлечено к уголовной ответственности за оскорбление, а не за клевету». Следовательно, если отрицательная оценка опирается на порочащие сведения, то — при наличии неприличной формы ее выражения — налицо объективная сторона оскорбления. Если же отрицательная оценка опирается на порочащие сведения, но выраженные в приличной форме, то объективная сторона оскорбления отсутствует.

Подчеркну, что далеко не все субъективно воспринимаемое гражданином как негативная информация о нем подпадает под определение унижающей честь и достоинство. Важным представляется вопрос об *адекватности оценки*. Чтобы не быть оскорбительной, обобщающая оценка должна с достаточной степенью необходимости вытекать из соответствующих действительности сведений. При этом отрицательная оценка в средствах массовой информации может содержать некоторый элемент преувеличения, являющийся следствием особенностей творческого процесса и социальной роли СМИ. Сошлюсь на решение Европейского суда по правам человека по делу «De Haes & Gijsels против Бельгии». Суд подчеркнул, что «свобода журналистов включает обращение к некоторой дозе преувеличения и даже провокации». В докладе по этому делу Европейская комиссия по правам человека отметила, что «всеобщий интерес в публичном обсуждении, если его предмет достаточно серьезен, даже если при этом используются оскорбительные либо шокирующие выражения, преобладает над законным интересом защиты репутации других людей»[230].

---

[229] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 сентября 1979 г. № 4 «О практике рассмотрения судами жалоб и дел о преступлениях, предусмотренных ст. 112, ч. 1 ст. 130 и ст. 131 УК РСФСР» (в редакции постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря1993 г. № 11 и от 25 октября 1996 г. № 10).

[230] **Европейский суд по правам человека. Избранные решения:** В 2-х т. — Т. 2. — 2000. — С. 391–402.

Следует обратить внимание и на то значение, которое имеет общественное положение потерпевшего по делу об оскорблении. Если речь идет об общественно значимых действиях потерпевшего, занимающего ответственный пост в органах государственной власти или местного самоуправления, то журналист вправе свободно критиковать его и самостоятельно оценивать его поступки.

Принципиальное значение имеет определение *понятия «неприличная форма»*. Закон такой дефиниции не содержит, однако буквальное толкование с неизбежностью приводит нас к определению неприличной формы как нарушающей рамки приличия, сложившиеся в обществе. Разумеется, эти рамки могут быть различны в разных регионах и в разных социальных слоях общества. Так, в дипломатических кругах преднамеренное и грубое нарушение дипломатического протокола и этикета (например, отказ нанести или принять визит вежливости) может быть расценено как оскорбление, причем не только личного, но и политического характера.

Лингвисты определяют неприличную форму высказывания (инвективу) как такой способ осуществления вербальной агрессии, который воспринимается в данной семиотической (под) группе как резкий или табуированный. На практике любое экспрессивное слово и выражение может быть воспринято как сознательная инвектива. Более того, инвектива может не содержать в своей семантике инвективного компонента (например, «мальчики в розовых штанишках», «завлабы»). Как ни удивительно, в определенной среде даже слова «профессор» и «академик» могут приобретать инвективный характер. Однако доказать наличие инвективы в подобных случаях практически невозможно[231].

Криминологическое определение неприличной формы должно исходить из доминирующих в обществе обычаев. Если те или иные выражения достаточно часто встречаются в обыденном общении и текстах массовой информации, то они не могут считаться неприличными. Таким образом, неприличная форма должна быть связана именно с грубыми и поносительными, прежде всего нецензурными, выражениями.

Другой вопрос — девальвация «приличной формы» в современных российских СМИ. Некоторые газеты, журналы, радиостанции прямо-таки специализируются на грубости и

[231] **Честь, достоинство и репутация...** — С. 23–24, 30.

фамильярности. Не в диковинку и использование нецензурных выражений в материалах СМИ. Все это не только отодвигает понятие неприличной формы в область брутального сквернословия, но и разлагающе воздействует на общественную мораль. Напомним в этой связи слова великого русского юриста А.Ф. Кони: «От отсутствия брани и ругательств правда ничего не теряет, а достоинство печати только выигрывает, ибо нельзя, указывая обществу на больные места в его жизни, в то же время понижать его развитие и обращать вспять его воспитание, приучая его к заурядному употреблению грубых и поносительных выражений, которые более рисуют лишь раздражение говорящего, чем свойства бранимого»[232].

Наконец, оценка оскорбительности высказываний требует их исследования в общем контексте публикации, а также личных отношений между оскорбителем и оскорбленным, если таковые имеют место. В критической статье автор может допустить некоторые эпитеты, которые в отрыве от контекста показались бы достаточно резкими. Однако если умысел автора не был направлен на то, чтобы нанести оскорбление, а использованные эпитеты адекватны излагаемым в статье и соответствующим действительности фактам, адекватны всему контексту статьи, которая в целом не является клеветой или оскорблением, то такие эпитеты не могут считаться оскорбительными.

К сожалению, на практике нередки случаи осуждения журналистов по части 2 статьи 130 («Оскорбление») УК РФ без должных к тому оснований. Так, редактор районной газеты «Наша жизнь» (Белгородская обл.) был приговорен Ракитянским районным судом в июне 1999 года к шести месяцам исправительных работ за то, что в критической статье охарактеризовал позицию главы местного самоуправления как «позицию крикуна и сплетника». Примечательно, что потерпевший по этому делу не оспаривал ни одного изложенного в статье факта, настаивая лишь на оскорбительности указанных эпитетов.

Еще более яркий пример — осуждение журналиста газеты «Московский комсомолец» В. Поэгли за оскорбление министра обороны П. Грачева в статье «Паша-Мерседес» с подзаголовком «Вор должен сидеть в тюрьме... а не быть министром обороны», опубликованной 20 октября 1994 года. Суд не обратил внимание на то, что действия журналиста были нацелены

[232] **Кони А.Ф.** Судебные речи. — СПб., 1905. — С. 464.

не на унижение чести и достоинства министра, а на возбуждение общественного интереса к свернутому расследованию обстоятельств приобретения для нужд Министерства двух легковых автомобилей за счет реализации имущества ЗГВ. Суд совершенно необоснованно посчитал заголовок статьи кличкой и на этом основании сделал вывод о наличии криминально неприличной формы высказывания. Однако сам потерпевший в ходе судебного разбирательства признал, что если бы под тем же заголовком была опубликована статья о Грачеве-автомобилисте, то он не счел бы себя оскорбленным. Что же касается слова «вор», то и оно не может считаться неприличным, поскольку наименование кого-либо преступником в случае заведомой ложности составляет клевету, но никак не оскорбление[233].

Судебная статистика по этой категории дел имеет скачкообразную динамику (см. таблицу 5). Число осужденных за оскорбление в СМИ то сокращается, то вырастает, чтобы снова начать снижаться. Представляется, что настало время Верховному Суду РФ проанализировать складывающуюся практику по делам о клевете и оскорблении в СМИ и дать разъяснения по всем спорным вопросам с учетом прецедентов Европейского суда по правам человека.

Нарушение неприкосновенности частной жизни

Право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений признает и Конституция РФ (ст. 23). Речь идет о гарантированном невмешательстве государственных органов, должностных лиц и граждан в сферу частной жизни человека. Проблема ее защиты от вмешательства со стороны СМИ является весьма насущной, поскольку в деятельности прессы значительное место традиционно занимают темы морали и нравственности, освещение которых предполагает использование сведений, относящихся к области частной жизни (отношения в семье, с друзьями, родственниками, досуг, состояние здоровья и т.д.). Здесь очевидно неприменимы нормы, подобные той, которая, например,

[233] См.: **Дело № 1. П.Грачев против В.Поэгли. Ст. 131 УК РСФСР** — М.: Права человека, 1996.

запрещает медицинским работникам разглашать ставшие им известными в силу исполнения профессиональных обязанностей сведения о состоянии здоровья, интимной и семейной жизни больного. Наоборот, журналисты должны иметь право оглашать сведения, касающиеся частной жизни гражданина, но только при соблюдении определенных условий.

Закон «О СМИ» закрепляет эти условия, в частности обязывая журналиста получать согласие на распространение в СМИ сведений о личной жизни гражданина. Это согласие может дать сам граждан или его законный представитель (в отношении несовершеннолетних и находящихся под опекой). Согласие не требуется, если распространение указанных сведений необходимо для защиты общественных интересов (п. 5 ч. 1 ст. 49). А поскольку юридическое определение общественных интересов как таковое отсутствует, постольку вопрос оказывается целиком в сфере усмотрения правоприменителя. Очевидно, что не требуется испрашивать согласия для обнародования в СМИ сведений, непосредственно связанных с государственной, общественной, служебной деятельностью конкретного лица.

Защищая неприкосновенность частной жизни, уголовный закон (ст. 137 УК РФ) предусматривает наказание, включая арест сроком до шести месяцев за незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо распространение этих сведений в средствах массовой информации, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности и причинили вред правам и законным интересам граждан. Анализируя данную норму, обратим внимание на следующее. Во-первых, УК говорит именно о «незаконном собирании или распространении сведений». Следовательно, это не относится к правомерной деятельности журналиста. Во-вторых, обязательным признаком субъективной стороны в данном составе преступления является наличие корыстной или иной личной заинтересованности. Заинтересованность в защите общественных интересов, упомянутая в пункте 5 части 1 статьи 49 Закона «О СМИ», естественно, не подпадает под определение «корыстной или иной личной заинтересованности». Примем во внимание и то, что журналист при исполнении своих профессиональных обязанностей определяется Законом как лицо, выполняющее общественный долг (ч. 4 ст. 49). Если же журналист раскрывает в СМИ чужую личную тайну, руководствуясь, например, мотивами мести или

корысти, то он не только злоупотребляет своими профессиональными правами, но и совершает уголовно-наказуемое деяние.

По такому же пути идет практика Совета Европы и его органов. Декларация ПАСЕ о средствах массовой информации и правах человека, утвержденная резолюцией 428 (1970), подчеркивает недопустимость ущемления права на уважение личной жизни в угоду свободе выражения мнений. Право на уважение личной жизни толкуется Декларацией главным образом как право вести свою жизнь по собственному усмотрению при минимальном постороннем вмешательстве в нее. Оно касается личной, семейной и домашней жизни, физической и душевной неприкосновенности, чести и репутации. Оно предполагает запрет несанкционированной публикации частных фотографий, защиту от «подсматривания», от неразрешенного использования материалов личной переписки и т.д.

В то же время в Декларации особо оговаривается необходимость уважать личную жизнь общественных деятелей. Тезис «там, где начинается общественная жизнь, личная жизнь заканчивается» не является адекватным для охвата данной ситуации. ПАСЕ считает, что *личная жизнь общественных деятелей должна защищаться, за исключением случаев, когда она может оказать воздействие на общественно значимые события.*

В этом же направлении развивается и правоприменительная практика СЕ. Так, в решении по делу «Lingens против Австрии» Европейский суд по правам человека заметил: «Соответственно, пределы допустимой критики в отношении политиков как таковых шире, чем в отношении частного лица. В отличие от последнего первый должен проявлять и большую степень терпимости к пристальному вниманию журналистов и всего общества к каждому его слову и действию»[234].

Здесь уже содержатся определенные наметки решения проблемы, касающейся, кстати, очень узкой группы лиц — политиков, артистов, коронованных особ и т.д., которую условно назовем «общественные деятели». Но однозначного общепризнанного решения пока нет. Об этом наглядно свидетельствуют результаты специальных слушаний о праве на неприкосновенность частной жизни и праве на получение информации,

[234] **Европейский суд по правам человека. Избранные решения:** В 2-х т. — Т. 1. — С. 527.

проведенных в декабре 1997 года Комитетом по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ. Они выявили весьма широкий разброс мнений, включая тезис о том, что «грудь Сары Фергюсон принадлежит всему обществу» (речь шла о публикации фотографии загоравшей top-less супруги английского принца).

Вот почему столь актуален вопрос о разработке специальной конвенции Совета Европы о праве на неприкосновенность частной жизни. Одной из главных задач данного международно-правового документа должно было бы стать определение критериев, позволяющих отделять право на информацию от «права на любопытство».

Попутно замечу, что проблема соотношения права на информацию с правом на неприкосновенность частной жизни касается отнюдь не только работников СМИ. В процессе становления глобального информационного общества к журналистам присоединились тысячи других участников информационного взаимодействия, многие из которых не имеют ни малейшего представления о традициях и нормах журналистской этики, строящейся на идеях общественного служения, профессионального долга, ответственности перед аудиторией и профессиональным сообществом. Они, например, помещают в Интернете скрытно сделанную фотографию знаменитости, с которой случайно встретились на пляже, даже не задумываясь о том, что вторгаются в частную жизнь, или, не заботясь о последствиях, производят компьютерный фотомонтаж. Некоторые журналистские организации уже призывают к помещению на распространяемых фотографиях специальной маркировки в тех случаях, когда они подвергались цифровой обработке. Но от фотографов-любителей подобного потребовать невозможно — они не члены профессиональной корпорации.

Журналист также может оказаться перед необходимостью защитить неприкосновенность своей частной жизни, причем в связи со своей профессиональной деятельностью. Так, специальный корреспондент «Комсомольской правды» И.Г. Чернова, автор ряда критических публикаций о работе волгоградской милиции, была вынуждена, вплоть до Конституционного Суда РФ, отстаивать свое право заниматься журналистской деятельностью без негласного наблюдения и прослушивания телефонов со стороны работников Волгоградского УВД[235].

[235] См.: **Малышева А.Ж.** Дело № 5. Ирина Чернова против УВД Волгограда. — М.: Галерия, 2000.

В рамках права на неприкосновенность частной жизни можно выделить *право на имя* (ст. 19, 150 ГК РФ). Законодательство исходит из того, что имя как средство индивидуализации физического лица находится под защитой. Тем не менее в СМИ постоянно приводятся подлинные имена граждан. Любой может быть назван в публикации по имени при соблюдении условий защиты его чести, достоинства и деловой репутации.

Однако общественные интересы далеко не всегда требуют упоминания конкретного имени и в принципе существует гипотетическая возможность того, что заинтересованный гражданин может интерпретировать использование его имени в СМИ (например, в материале о посетителях ночного увеселительного заведения) как ущемление его прав и законных интересов (п. 3 ст. 152 ГК РФ, ст. 46 Закона «О СМИ»). Отсюда не следует, конечно, что в остром материале нужно ограничиваться инициалами. Неконкретная, безадресная, бесфамильная критика утрачивает как свои качества общественного сигнала о конкретном нарушении социальных норм, так и свое значение в качестве средства общей превенции. Другое дело — оглашение имени человека в материале, содержание которого никак не связано с его личностью.

Серьезным вызовом юридическим механизмам защиты права на имя является использование конкретных имен в литературных произведениях. Так, в романе А. Караулова «Русское солнце» главными персонажами являются М.С. Горбачев, Б.Н. Ельцин, Г.Э. Бурбулис, М.Н. Полторанин и другие ныне живущие государственные и общественные деятели. Совпадают их должности и многие факты биографий, они действуют в рамках действительных исторических событий. Однако автор просит читателей не относиться к его роману как историческому источнику: «Все события, в нем описанные, полностью придуманы, а совпадения имен, отчеств и фамилий его героев с реальными персонажами русской истории конца XX века — случайная вещь»[236]. Помещенные в книге фотографии реальных президентов, премьеров, министров автор снабжает следующим примечанием: «Совпадения фамилий некоторых вымышленных персонажей книги с героями нашей современной истории, естественно, могут вызвать у читателей зрительные

[236] **Караулов А.В.** Русское солнце. — М.: Коллекция «Совершенно секретно», 2001. — С. 3.

ассоциации. У каждого свои. Один из возможных ассоциативных рядов помещен на этой вклейке». Сделаны такие примечания не случайно: реальные люди, став героями романа, приобрели под пером автора вымышленные черты и факты биографии, причем не всегда поощряемые общественным мнением.

В этой связи сошлемся на упоминавшееся выше решение Верховного Суда ФРГ по так называемому *«делу Мефисто»*. Речь шла о книге Клауса Манна (Klaus Mann) «Мефисто — роман об одной карьере» («Mephisto — Roman einer Karriere»), в главном герое которого Хендрике Хёфгене (Hendrik Hoefgen) легко узнавался актер и директор Берлинского государственного театра Густав Грюндгенс (Gustaf Gruendgens). При этом ни истец, ни ответчик не оспаривали, что отрицательные черты характера Хёфгена и его недостойные поступки не соответствуют биографии Грюндгенса. Более того, на последней странице книги имелось примечание автора «Все действующие лица этого романа лишь типажи, а не портреты». Издатель также снабдил книгу комментарием: «К читателю: писатель К. Манн эмигрировал в 1933 году по политическим убеждениям и написал этот роман в Амстердаме в 1936 году. Даже если и нельзя не признать, что многие герои романа похожи на реальных людей того времени, следует заметить, что только благодаря поэтической фантазии писателя они обрели образ. Особенно это касается главного действующего лица. Издатель». Таким образом, вопрос стоял так: вправе ли писатель наделять своего героя вымышленными отрицательными чертами при том понимании, что прототип его героя широко известен, и вправе ли издатель выпускать такую книгу в свет.

Решение суда складывается из следующих аргументов:

а) несомненно, что автор максимально приблизил героя своего романа к личности Грюндгенса, в результате чего читатели, разбирающиеся в театре, думают непосредственно о Грюндгенсе, читая роман, и не могут отличить правду от вымысла;

б) роман рисует негативно искаженный и клеветнический портрет Грюндгенса, что вытекает из описания мазохистских отношений героя с танцовщицей-негритянкой, его физической неполноценности в супружеских отношениях, а также из многочисленных словесных оскорблений;

в) книга способна опорочить Грюндгенса, а следовательно, ее нужно рассматривать как клеветническую и оскорбительную публикацию в форме романа;

г) искаженное описание жизни и характера Грюндгенса не может быть оправдано ни тем, что автор имеет право на свободное и критичное выражение собственного мнения, ни тем, что данный роман является произведением искусства;

д) поскольку в романе затронута интимная сфера жизни Грюндгенса, постольку публикация романа не может быть оправдана правом на свободное выражение мнения;

е) деятели искусства могут не только использовать в романе реальные происшествия, но и искажать реальность, добавлять сочиненное, обеспечивая при этом должное «отчуждение», чтобы произведение могло быть оценено только как произведение искусства;

ж) если жизнь конкретной личности, послужившей прототипом, негативно искажается посредством выдуманных фактов и не представляется возможным расценить произведение как сатиру или гротеск, то налицо злоупотребление свободой творчества;

з) в случае, когда писатель сознательно использует выдуманные факты и искажения реальности, он может и должен сделать невозможным соотнесение вымысла к прототипу в интересах защиты прав личности;

и) вторжение в сферу частной жизни Грюндгенса могло бы быть оправдано, если бы описанные в романе жизнь и характер Хёфгена соответствовали в основных чертах жизни и характеру Грюндгенса, послужившего прототипом;

к) поскольку автор романа не считает, что описание Хёфгена соответствует действительности, постольку вторжение в сферу частной жизни Грюндгенса не оправдано[237].

Предусмотрена законодательством и защита граждан от произвольного использовании в СМИ их фото-, кино-, и видеоизображений, записей их голосов. Закон «О СМИ» (ч. 1 ст. 49) обязывает журналиста при получении информации от граждан и должностных лиц ставить их в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки. Практическая реализация данного правила может выражаться, например, в том, что журналист, включая магнитофон или видеокамеру, прежде всего спрашивает своего собеседника, не возражает ли тот против записи, причем как вопрос, так и ответ фиксируются на пленке. Согласие, разумеется, не требуется, если изображение или голос не персонифицированы.

[237] **Bundesgerichtshof**, 50, 133.

Но делать отсюда вывод о безусловном запрете *съемок скрытой камерой* не следует. Напротив, статья 50 Закона «О СМИ», презюмируя право журналистов на использование скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки, определяет три ситуационных варианта, когда подготовленные таким образом сообщения и материалы могут быть распространены в СМИ.

Первый вариант: если это не нарушает конституционных прав и свобод человека и гражданина. Речь идет в первую очередь о материалах, которые не могут быть добросовестно интерпретированы как порочащие честь и достоинство лица, его деловую репутацию, раскрывающие личную или семейную тайну и т.д.

Второй вариант: если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц. Таким образом, материал, который не укладывается в жесткие рамки первого варианта, может тем не менее увидеть свет, если от этого зависит достижение общественной пользы (выявление должностного лица, совершающего преступление, или аморального общественного деятеля и т.п.). Вторым обязательным условием распространения материала по второму варианту является обеспечение неидентифицируемости посторонних людей (например, случайно попавших в кадр при скрытой съемке в общественном месте).

Третий вариант: если демонстрация записи или материалов съемки производится по решению суда.

Существует и четвертый вариант, который присутствует в Законе в неявном виде, а именно: если после проведения скрытой записи — (съемки) гражданин будет о ней проинформирован и даст согласие на распространение подготовленного таким образом материала в СМИ. Это особенно важно для тележурналистов, снимающих комические сюжеты, ставя прохожих в необычное и смешное положение.

В отношении несовершеннолетних Закон «О СМИ» предусмотрел более строгие правила защиты их права на имя. Часть 3 статьи 41 запрещает редакции разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, совершившего преступление либо подозреваемого в его совершении, а равно совершившего административное правонарушение или антиобщественное действие, без согласия самого несовершеннолетнего и его законного представителя. Заметим, что здесь впервые применен термин «антиобщественное действие», не

имеющий какого-либо конкретного правового содержания. Его происхождение в тексте данной правовой нормы может быть объяснено тем, что законодатель стремился распространить ее действие и на те случаи, когда состав преступления или административного правонарушения отсутствует из-за того, что правонарушитель не достиг положенного по закону возраста деликтоспособности.

Кроме того, редакция не вправе разглашать сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, признанного потерпевшим, без согласия самого несовершеннолетнего и (или) его законного представителя (ч. 4 ст. 41).

Следует подчеркнуть, что запретительные нормы, содержащиеся в 3 и 4-й частях статьи 41 Закона «О СМИ», были введены лишь в 2000 году. До этого они существовали как правила профессиональной журналистской этики. Так, параграф 7 статьи 10 Кодекса профессиональной этики журналиста, принятого съездом Союза журналистов СССР 24 апреля 1991 года, квалифицировал как проступок против чести и достоинства личности, «если журналист обнародует изображения или конкретные имена несовершеннолетних — подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осужденных, — не задумываясь об их дальнейшем жизненном пути, без согласия на то их самих или их законных представителей»[238]. В Кодексе профессиональной этики российского журналиста аналогичное требование касается публикации в СМИ также имен потерпевших[239].

Интеграция этих правил в текст Закона «О СМИ» принципиально ничего не меняет в механизме их реализации, поскольку они не подкреплены возможностью применения мер правовой ответственности в случае их нарушения.

[238] Цит. по: **Профессиональная этика журналистов**: В 2-х т. — Т. 1: Документы и справочные материалы. — М.: Галерия, 1999. — С. 388–389.

[239] **Там же**. — С. 217.

Глава 14

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ СВОБОДОЙ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Я государство вижу статуей:
мужчина в бронзе, полный властности,
под фиговым листочком спрятан
огромный орган безопасности.

Разумеется, правовые основы свободы массовой информации были бы неполны, если бы не содержали гарантий от злоупотребления ею. Эти гарантии усматриваются прежде всего в положениях части 2 статьи 29 Конституции РФ: «Не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Кроме того, Конституция (ч. 5 ст. 13) ставит вне закона действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание незаконных вооруженных формирований.

Иными словами, на конституционном уровне господствует принцип: слову должно противостоять слово, а силе — сила. Однако на практике все зависит в конечном счете от толкования и интерпретации, от правосознания, независимости и совести правоприменителя. Как писал еще в XIX веке знаменитый английский правовед А. Дайси, «свобода слова есть не более как право говорить и писать только то, что присяжные, какие-нибудь двенадцать лавочников, сочтут удобным. Такая «свобода» может, конечно, меняться, смотря по времени, переходя от безграничной свободы к очень строгому ограничению»[240].

[240] **Дайси А.В.** Основы государственного права Англии. — СПб.: Издание Л.Ф. Пантелеева, 1891. — С. 186.

Уголовно-правовой генезис злоупотребления свободой массовой информации

Статья 4 Закона «О СМИ» знает три вида злоупотреблений свободой массовой информации:

а) использование СМИ для совершения уголовно наказуемых деяний;

б) пропаганда наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

в) использование в СМИ скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей.

Сравнение конституционных формул со статьей 4 Закона «О СМИ» («Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации») показывает некоторое несовпадение диспозиций. Отсюда, однако, вовсе не следует, что, например, запрет на использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний утратил конституционную основу. Таковая усматривается в пункте 3 статьи 55 Конституции РФ, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом (именно таковым является Закон «О СМИ») в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Конечно, данная формула допускает весьма широкое толкование, однако не далее тех границ, которые установлены международным правом и господствующими в обществе представлениями о правах человека и демократии.

Следует отметить, что формулировка статьи 4 Закона «О СМИ» нередко интерпретируется на практике в том смысле, что ответственность редакций возникает лишь как следствие уголовной ответственности физических лиц, использовавших данное СМИ для совершения уголовно наказуемых деяний. Иными словами, пока нет вступившего в законную силу обвинительного приговора, не может быть вынесено предупреждение редакции.

Примерно в таком духе рассуждала и Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ (СПИС)[241] в Рекомендации № 3 от 15 июня 1994 года «О порядке применения статьи 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"». Отвечая на запрос Комитета РФ по печати, СПИС сначала справедливо указывает на необходимость «различать уголовно-правовую ответственность физического лица за совершение преступления с использованием средств массовой информации и особую форму ответственности, к которой привлекают редакцию средств массовой информации». Однако далее Палата неожиданно делает вывод, что «для вынесения предупреждения о нарушении статьи 4... [регистрирующий орган]... должен признать, что средство массовой информации использовалось в целях совершения уголовно наказуемых деяний». И буквально следом — новый логический поворот: «В связи с тем что признание физического лица виновным возможно только в порядке уголовного судопроизводства, вынесение предупреждения средству массовой информации по основаниям, предусмотренным в статье 4, не должно смешиваться с признанием лица виновным в совершении преступления»[242].

Спрашивается, каким образом регистрирующий орган должен устанавливать факт использования СМИ в целях совершения уголовно наказуемого деяния раньше, чем суд признает наличие самого события преступления? На каком правовом основании он может самостоятельно делать вывод о том, что СМИ было орудием преступления? Вправе ли он подменять органы дознания, предварительного следствия, суда? Да и стоило ли законодателю огород городить, поручая регистрирующим органам выносить предупреждения, если можно было ограничиться использованием традиционной формы прокурорских представлений и судебных частных определений об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступления?

Убежден, что регистрирующий орган вправе сделать предупреждение в связи с использованием СМИ в целях совершения уголовно наказуемого деяния только в том случае, если сле-

---

[241] Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ была образована Указом Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2335 «О Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации» и ликвидирована Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1606 «Об изменении и о признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с формированием Администрации Президента Российской Федерации».

[242] Судебная палата по информационным спорам. Нормативные акты. Комментарии. Обзор практики. — М.: Юридическая литература, 1995. — С. 105–106.

дователем, прокурором или судьей вынесено постановление о возбуждении уголовного дела. Однако, как замечено экспертами Фонда защиты гласности, круг деяний, за которые ответственность несет редакция, несколько шире и включает такие формы злоупотребления свободой массовой информации, ответственность за которые в Уголовном кодексе не предусмотрена. В частности, речь может идти о злоупотреблении свободой массовой информации в форме использования СМИ «для распространения передач, пропагандирующих... культ насилия и жестокости» (ч. 1 ст. 4).

Впрочем, дело даже не в расхождениях между Законом «О СМИ» и УК. Главное заключается в том, что *речь идет о различных видах правонарушений, а следовательно, о разных видах юридической ответственности.* Если к уголовной ответственности может быть привлечено лишь физическое лицо, то редакция — исключительно к той, что предусмотрена Законом «О СМИ». Принципиально различен и характер санкций. Нас не должно вводить в заблуждение текстуальное совпадение отдельных формулировок части 1 статьи 4 с названиями некоторых статей УК. В противном случае не было бы никакого смысла после формулы об использовании СМИ «в целях совершения уголовно наказуемых деяний» отдельно указывать на разглашение тайн, призыв к захвату власти, разжигание нетерпимости и розни, пропаганду войны и т.д. Ведь указанная формула уже покрывает все случаи использования СМИ для совершения любых преступлений. Например, если газета призывает убивать неверных жен, то налицо разжигание социальной нетерпимости или розни, а при наличии определенных условий — подстрекательство к умышленному убийству.

Напротив, в большинстве случаев возбуждения уголовного преследования по статье 282 УК РФ обвиняемый строит свою защиту на том, что его действия имели целью не «возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды», а «ознакомление читателей с документом, который годами ходил по рукам» (о публикации так называемого «Катехизиса евреев в СССР»), или «пробу сил в историческом исследовании» (о распространении машинописной работы, в которой доказывалось, что Сталин — еврей, проводивший в жизнь сионистскую политику геноцида русского народа посредством политических репрессий). Как правило, такая позиция позволяет обвиняемым — *при попустительстве правоохранительных органов* — уходить от ответственности, и делá прекращаются по тем или иным реабилитирующим основаниям[243].

Один из наиболее ярких примеров — дело начала 90-х годов по обвинению В.Н. Безверхого в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 74 УК РСФСР. В обвинительном заключении констатировалось, что этот кандидат философских наук, будучи председателем издательского кооператива «Волхв» в Санкт-Петербурге, издал тиражом 300 экземпляров и распространил перевод книги Гитлера «Моя борьба», «имея умысел на возбуждение национальной и расовой вражды и розни». Причем наличие именно такого умысла вытекало из рассмотрения изъятых при обыске вещественных доказательств: многочисленных изданий антисемитского содержания и даже собственноручной клятвы, написанной кровью: «Клянусь посвятить всю свою жизнь борьбе с иудейством — смертельным врагом человечества».

Однако в оправдательном приговоре, вынесенном судебной коллегией по уголовным делам Санкт-Петербургского городского суда 15 февраля 1993 года, действия подсудимого рассматриваются исключительно как способ получения прибыли от издательской деятельности. Что же касается клятвы кровью, то суд посчитал заслуживающим внимания объяснение подсудимого о том, что «написав клятву, он поступил несерьезно, под впечатлением изучения Библии, к тому же в клятве высказана мысль борьбы не с евреями, а с иудейством как религией». Кроме того, суд посчитал, что «официальное предостережение и деятельность подсудимого, свидетельствующая о его личности, сами по себе могут служить лишь основанием для предположения того, что подсудимый, переиздавая книгу, имел умысел на возбуждение национальной и расовой вражды и розни, на унижение национальной чести и достоинства, но не являются доказательствами этого умысла»[244].

То, что в российском законодательстве называется «пропагандой или агитацией, возбуждающей социальную, расовую,

[243] См.: Проблема ответственности за разжигание межнациональной розни. Публикации проектной группы по правам человека. НИПЦ «Мемориал». — М., 1993; Дела № 7, 8, 9. «Русское национальное единство» против журналистов: Судебные процессы по защите чести, достоинства и деловой репутации. — М.: Магеллан ОЕ, 2000.

[244] Архив Санкт-Петербургского городского суда. Дело № 2–115.

национальную или религиозную ненависть и вражду», в международном праве именуется «выступлениями в духе ненависти», или *hate speech*. В последующих главах мы вернемся к теме «выступлений в духе ненависти» в связи с рассмотрением вопроса об ответственности журналистов за злоупотребление своими профессиональными правами. Здесь же ограничимся вопросом о соотношении ответственности автора выступлений в духе ненависти и тех СМИ, которые распространяют подобные выступления.

Поскольку речь идет об ответственности не физического лица, а такого специфического субъекта права как организация, осуществляющая выпуск СМИ, то *вопрос об умысле* здесь не стоит. Следовательно, при решении вопроса о наличии или отсутствии злоупотребления свободой массовой информации нужно исходить в первую очередь из конкретного факта использования СМИ для распространения материалов и сообщений, объективно нацеленных на разжигание того или иного вида нетерпимости или розни. При этом нельзя отрывать конкретную публикацию от общего контекста издания, от его, если угодно, магистральной линии. Именно такие «магистральные линии» как призыв к захвату власти, разжигание нетерпимости и розни, пропаганда войны и т.д., имеет в виду Закон «О СМИ», когда перечисляет формы злоупотребления свободой массовой информации.

Следовательно, наличие состава такого правонарушения, как злоупотребление свободой массовой информации, определяет не орган дознания, следователь, прокурор или суд, а регистрирующий орган, чье решение о вынесении предупреждения может быть обжаловано в судебном порядке. Наличие же вступившего в законную силу обвинительного приговора суда лишь упрощает — в некоторых случаях — задачу регистрирующего органа и сводит к минимуму, в силу преюдиции, вероятность успеха при судебном обжаловании его решения о вынесении предупреждения. В то же время следует признать весьма перспективным предложение Судебной палаты по информационным спорам принять нормативный акт, раскрывающий диспозицию статьи 4 Закона «О СМИ» в смысле достаточно четкого перечня формализованных запретов: например, показа сцен казней, пыток, агонии, обезображенных трупов и т.д. «Только такое регулирование создаст возможность правоприменительным органам применять действенные санкции, — отмечает СПИС. — Как показывает практика, продекларированные нормы остаются на бумаге и никого не останавливают»[245].

Обратим внимание и на то, что часть 1 статьи 4 Закона «О СМИ» определяет многие составы злоупотребления свободой массовой информации как имеющие не формальный, а материальный характер. Это выражается в том, что формула «использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний» может трактоваться таким образом: для признания правонарушения законченным требуется, чтобы преступление совершилось. Другой крайностью было бы истолкование этой формулы как признающей наличие правонарушения в самом факте использования СМИ с абстрактными «преступными намерениями», в целях совершения некоего преступления, которого никто не совершал и не подготавливал.

Выход видится в том, чтобы, решая вопрос о наличии или отсутствии злоупотребления свободой массовой информации, исходить не только из содержания распространенных сообщений и материалов, но и из общей направленности данного СМИ, из особенностей его целевой аудитории, из характеристики ситуации и т.д. Правоприменитель должен ясно отдавать себе отчет в том, насколько реально было наступление негативных для защищаемых интересов последствий. В этой связи уместно сослаться на классическое решение судьи Хелмса (Justice Holmes) по делу «Schenck против Соединенных Штатов», состоявшееся в 1919 году: «В каждом случае вопрос заключается в том, являются ли употребленные слова такого характера и употреблены ли они в таких обстоятельствах, что создают ясную и наличествующую угрозу, приведут ли они к реальным бедствиям, которые Конгресс имеет право предотвратить. Это вопрос близости и степени угрозы»[246]. Доктрина *«clear and present danger»* и по сей день является наиболее употребимой при толковании Первой поправки.

Изменение политического режима в нашей стране предопределило существенную корректировку уголовного законодательства в направлении сокращения возможностей судебного преследования за убеждения. В советский период нежелательные для властей публикации в легальной прессе были просто

---

[245] О состоянии дел в Российской Федерации с соблюдением свободы массовой информации в 1996 году. Доклад Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации.

[246] Цит. по: **Abernathy Glenn M.** Civil Liberties Under the Constitution. — Dodd, Mead & Company. NY—Toronto, 1970. — P. 355–357.

невозможны, в частности, благодаря функционированию органов Главлита, а для нелегальной существовали соответствующие статьи Уголовного кодекса, толковавшие всякую критику режима и его функционеров либо как «антисоветскую агитацию и пропаганду», либо как «распространение клеветнических измышлений, порочащих советский государственный и общественный строй». Ныне нет ни Главлита, ни этих статей УК РСФСР.

Выступления с критикой существующего режима, не говоря уже о критике конкретных функционеров, воспринимаются властями сравнительно спокойно, исходя из принципа «собака лает, а караван идет». Даже откровенно экстремистские публикации, недвусмысленно провоцирующие рознь и вражду по национальному и религиозному признаку, достаточно редко вызывают репрессии со стороны властей. Об этом наглядно свидетельствует и судебная статистика, представленная в таблице 5.

Впрочем, отдельные случаи привлечения к уголовной ответственности лиц в связи с их выступлениями в прессе имеют место. Так, публикации В. Новодворской «Пейзаж вместо битвы» и «Не отдадим наше право налево» в газете «Новый взгляд» послужили основанием для возбуждения 27 января 1995 года Пресненской прокуратурой Москвы уголовного дела по статьям 71 и 74 УК РСФСР. В обвинительном заключении говорилось, что автор, «опираясь на тенденциозно подобранные факты и измышления... путем необоснованных выводов и ложных логических посылок умышленно пытается воздействовать на познавательный компонент социальных установок широкой аудитории и на этой основе повлиять на ее эмоционально-оценочное отношение к проблемам межнациональных отношений». Правда, уже в сентябре того же года, как сообщалось в прессе, дело было прекращено[247].

Помимо уголовного преследования физических лиц, виновных в совершении преступлений, предусмотренных УК, существует механизм ответственности самих средств массовой информации, если их использование приобретает характер злоупотребления свободой массовой информации в смысле статьи 4 Закона «О СМИ».

[247] См.: Нарушение прав журналистов и прессы на территории СНГ в 1995 году. Фонд защиты гласности. — М.: Права человека, 1996. — С. 93, 126, 132.

Таблица 5

Сведения о судимости
(по данным Верховного Суда РФ за 1991–2001 гг.)

Статьи Уголовного Кодекса РФ	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001***
Ст. 70 // Ст. 280, ч. 2 «Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации»	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1
Ст. 70[1] // Отсутствует «Призывы к совершению преступлений против государства»	0	0	1	0	0	0	*	*	*	*	*
Ст. 71 // Отсутствует «Пропаганда войны»	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*
Ст. 74 // Ст. 282 «Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды»	1	0	1	0	1	1	0	1	4	10	3
Ст. 130, ч. 2 // Ст. 129, ч. 2 «Клевета»	45	15	16	7	7	35**	16	15	16	24	22
Ст. 131, ч. 2 // Ст. 130, ч. 2 «Оскорбление»	*	14	7	8	10	679***	50	29	28	16	18
Ст. 135 // Ст. 138 «Нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений»	0	0	0	0	2	1	7	7	25	26	52
Ст. 139[1] // Отсутствует «Преследование граждан за критику»	0	1	2	1	0	0	*	*	*	*	*
Ст. 140[1] // Ст. 144 «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов»	*	1	1	0	1	0	0	9	3	6	0

Продолжение таблицы 5

Статьи Уголовного Кодекса РФ	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001***
Ст. 226 // Ст. 241 «Организация или содержание притонов для занятий проституцией»	44	27	85	226	618	886	14	37	45	33	68
Ст. 228 // Ст. 242 «Незаконное распространение порнографических материалов или предметов»	10	10	12	131	283	396	199	135	107	72	177
Ст. 228[1] // Отсутствует «Изготовление или распространение произведений, пропагандирующих культ насилия и жестокости»	0	0	0	0	0	1	*	*	*	*	*
Отсутствует // Ст. 137 «Нарушение неприкосновенности частной жизни»	*	*	*	*	*	*	8	7	3	6	10
Отсутствует // Ст. 140 «Отказ в предоставлении гражданину информации»	*	*	*	*	*	*	0	0	0	0	0
Отсутствует // Ст. 183 «Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну»	*	*	*	*	*	*	1	0	2	3	2
Отсутствует // Ст. 212, ч. 3 «Массовые беспорядки» («Призывы к активному неподчинению...»)	*	*	*	*	*	*	2	0	1	1	3

Продолжение таблицы 5

Статьи Уголовного Кодекса РФ	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001***
Отсутствует // Ст. 237 «Сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей»	*	*	*	*	*	*	3	3	0	1	0

Примечания:

Значок // разделяет нумерацию соответствующих статей УК РСФСР 1960 г. и УК РФ 1996 г.

Названия статей даны по УК РФ 1996 г.

* — данные отсутствуют

** — объединенные данные по частям 2 и 3

*** — объединенные данные по частям 1 и 2

Новая, действующая с 1995 года, редакция статьи 4 Закона «О СМИ» по мысли законодателя призвана несколько расширить перечень видов злоупотребления свободой массовой информации, влекущих за собой применение санкций. Как уже отмечалось выше, в часть 1 включено положение о недопустимости использования СМИ «для распространения передач, пропагандирующих порнографию». Однако цель не достигается, поскольку незаконное изготовление, рекламирование и распространение порнографических материалов и предметов уже не один десяток лет преследуется в уголовном порядке (в настоящее время по ст. 242 УК РФ), а следовательно, даже без специального упоминания подпадает под действие части 1 статьи 4 Закона «О СМИ».

Это в полной мере относилось до недавнего времени и к тезису о недопустимости распространения «передач, пропагандирующих культ насилия и жестокости», поскольку это подпадало под действие статьи 228[1] УК РСФСР. Однако в ныне действующем УК РФ такой статьи уже нет. В результате регистрирующий орган должен сам определять на глазок, есть ли в передачах того или иного вещателя пропаганда культа насилия и жестокости.

Новеллы в части 2 статьи 4 также вызывают немало вопросов. Если в первоначальном виде эта норма содержала запрет

использования в теле-, видео- и кинохроникальных программах скрытых вставок, воздействующих исключительно на подсознание людей, то теперь сюда попали документальные и художественные фильмы, информационные компьютерные файлы и программы обработки информационных текстов. Прежде всего отметим, что с точки зрения Закона «О СМИ» разницы между кинохроникой и документальным фильмом не существует, что же касается художественных фильмов, то они вообще находятся вне сферы его действия.

Ничего не добавляет и упоминание о компьютерных файлах и программах. Во-первых, такие понятия, как «информационные компьютерные файлы» и «программы обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации», бесспорно нуждающиеся в юридическом определении, вообще отсутствуют в отечественном законодательстве. В федеральных законах, относящихся к информационному праву («О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных», «Об информации, информатизации и защите информации», «Об участии в международном информационном обмене» и др.), используются совершенно иные понятия для обозначения того, что на уровне обыденного сознания можно назвать компьютерными файлами и программами обработки текстов. Так, Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» использует такой термин, как «документированная информация», а Закон РФ «Об авторском праве и смежных правах» — «программа для ЭВМ». Таким образом, правоприменитель ставится в терминологический тупик. Следовательно, для правоприменения эта норма непригодна как сформулированная в терминах, не имеющих юридически определенного содержания.

Во-вторых, упоминание о текстах, «относящихся к специальным средствам массовой информации», фактически вводит понятие специального СМИ. Однако Закон знает только специализированные СМИ: рекламные, эротические и т.д. Вряд ли речь идет о них. Но о чем же тогда?

Наконец, в-третьих, статья 24 Закона «О СМИ» полностью поглощает содержание анализируемой поправки к части 2 статьи 4. Здесь закрепляется, что установленные Законом правила применяются как в отношении текстов, создаваемых с помощью компьютеров или хранящихся в их банках данных, так и к информации, распространяемой через телекоммуникационные сети.

Перечисленные недостатки законодательной формулы отчасти были исправлены благодаря статье 13.15. Кодекса РФ об административных правонарушениях «Злоупотребление свободой массовой информации», которая ограничила это понятие исключительно изготовлением и (или) распространением «теле-, видео-, кинопрограмм, документальных и художественных фильмов, а также относящихся к специальным средствам массовой информации информационных компьютерных файлов и программ обработки информационных текстов, содержащих скрытые вставки, воздействующие на подсознание людей и (или) оказывающие вредное влияние на их здоровье».

Подводя итог сказанному, отметим, что *злоупотребление свободой массовой информации, разумеется, не может сводиться к использованию СМИ для совершения уголовно наказуемых деяний*. Оно может также выражаться в пропаганде наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в использовании скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей (имеются в виду так называемые технологии «25-й кадр» и «двойная запись»).

Все иные правонарушения, субъектом которых является редакция или учредитель СМИ, не могут считаться злоупотреблением свободой массовой информации. Так, нарушение законодательства о рекламе — в части, касающейся времени, места и средств размещения рекламы (п. 3 ст. 30 Федерального закона «О рекламе») влечет ответственность по законодательству не о СМИ, а о рекламе. Статья 14.3. КоАП РФ устанавливает, что рекламодатель, рекламопроизводитель и рекламораспространитель (обычно организации, осуществляющие выпуск СМИ, выступают именно в этом качестве) несут ответственность за ненадлежащую рекламу или отказ от контррекламы. Наказание выражается административным штрафом на граждан в размере от 20 до 25 МРОТ; на должностных лиц — от 40 до 50 МРОТ; на юридических лиц — от 400 до 500 МРОТ. Протоколы о подобных правонарушениях составляют должностные лица органов государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей, а рассматривают дела антимонопольные органы.

Примечательно, что КоАП РФ понимает под злоупотреблением свободой массовой информации исключительно использование скрытых вставок (ст. 13.15. КоАП РФ). Пропаганда наркотиков в СМИ представляет собой совершенно самостоятельный состав административного правонарушения.

Статья 6.13. КоАП РФ устанавливает ответственность за пропаганду либо незаконную рекламу наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров. Предусмотренное Кодексом наказание — административный штраф на граждан в размере от 20 до 25 МРОТ, на должностных лиц — от 40 до 50 МРОТ, на юридических лиц — от 400 до 500 МРОТ с конфискацией рекламной продукции и оборудования, использованного для ее изготовления, или без таковой. Протокол об административном правонарушении составляют должностные лица органов внутренних дел или МПТР, а дело рассматривается судьей.

Не может считаться злоупотреблением свободой массовой информации и распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина либо деловую репутацию юридического лица, если это не было сделано злонамеренно. Если ложность распространяемой информации была заранее известна виновному лицу и таким образом в его действиях имел место умысел, то налицо будет уголовно наказуемое деяние — клевета, а при наличии неприличной формы — оскорбление. Но если умысел отсутствует, то налицо не нарушение законодательства, а нарушение субъективного права, причем относящегося исключительно к сфере частного, а не публичного права. Вот почему судебное решение, обязывающее телерадиокомпанию опубликовать опровержение, нельзя рассматривать как доказательство юридического факта нарушения законодательства, а следовательно, как основание для применения мер ответственности, предусмотренных, например, Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» 1998 года.

К сожалению, именно такую ошибку сделало Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, отказав 14 марта 2000 года ООО «Студия СТВ» (г. Омск) в пролонгации лицензии на телевещание. Для обоснования своего решения Министерство сослалось на свое предупреждение от 21 января 2000 года о несоблюдении телекомпанией лицензионных требований и условий, выразившемся в нарушении требований статьи 150 ГК РФ и статьи 4 Закона «О средствах массовой информации». Вся вина телекомпании состояла в том, что она в течение года «в своих программах неоднократно распространяла в эфире сведения, порочащие честь и достоинство отдельных граждан», что подтверждено вступившими в законную силу решениями суда. Действительно, в 1999 году суды выносили решения, обязывающие телекомпанию публиковать опровержения. Казалось бы, поскольку решения исполнены, постольку вопрос исчерпан. Однако Министерство сочло, что судебные решения по делам о защите чести и достоинства могут рассматриваться как доказательство систематического нарушения закона.

В парламентском запросе, принятом Государственной Думой 17 мая 2000 года, указывается на необоснованность и противоправность сделанного Министерством предупреждения: «В статье 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» устанавливается исчерпывающий перечень видов злоупотребления свободой массовой информации. Факты, указанные в данном предупреждении, к таким видам не относятся и поэтому не могут расцениваться как злоупотребление свободой массовой информации. Общество с ограниченной ответственностью «Студия СТВ» является муниципальной телекомпанией, и лишение ее права на осуществление эфирного телевещания расценивается депутатами Государственной Думы как посягательство на свободу средств массовой информации и права местного самоуправления».

В конце концов право на вещание в третьем метровом диапазоне в городе Омске было передано новой областной телекомпании «ОТВ-3» и каналу «Культура». Часть коллектива телекомпании «СТВ-3» была сокращена, а оставшиеся журналисты организовали вещание в Интернете по адресу http://www.doinfo.infomsk.ru.

Анализируя данный пример, следует обратить внимание на то, что в министерском предупреждении *неправомерно смешиваются частноправовые и публично-правовые отношения*. В сфере частноправовых отношений, к которой относится и институт гражданско-правовой защиты чести, достоинства и деловой репутации, отдельное физическое или юридическое лицо является самостоятельным распорядителем своего субъективного права. Оно свободно пользоваться или не пользоваться тем или иным своим правом. Роль правовых норм состоит здесь, прежде всего, в «обеспечении лицу мирного пользования известной сферой внешней свободы»[248]. Напротив, в сфере публично-правовых отношений, к которой цели-

[248] **Трубецкой Е.Н.** Указ. соч. — С. 240.

ком относится административное право как отрасль права, превалирует общественный интерес, который, собственно, и призваны защищать правовые нормы. Вот почему *в частном праве и в публичном праве существуют собственные, специфические механизмы защиты.*

Кумулятивный принцип в институте ответственности за злоупотребление свободой массовой информации

Институт ответственности СМИ за злоупотребление свободой массовой информации строится по кумулятивному принципу: если в течение 12 месяцев редакция неоднократно (2 или более раз) нарушала требования статьи 4 Закона «О СМИ» и получала в связи с этим письменные предупреждения от регистрирующего органа, то последний вправе обратиться в суд с иском о прекращении деятельности СМИ. Причем тот же Закон предусмотрел, что все периодические печатные издания должны направлять в зарегистрировавшие их государственные органы обязательные бесплатные экземпляры каждого своего выпуска (ч. 1 ст. 29). Это сделано для того, чтобы регистрирующие органы могли осуществлять мониторинг соблюдения законодательства о СМИ в деятельности редакций и своевременно реагировать, в частности, на случаи злоупотребления свободой массовой информации.

Чтобы обеспечить баланс интересов, Закон «О СМИ» (ст. 61) предусмотрел возможность обжалования редакцией вынесенных регистрирующим органом предупреждений. Этим воспользовалась, в частности, «Независимая газета», добившись в 1994 году через суд признания недействительным предупреждения, вынесенного ей в 1993 году Министерством печати и информации Российской Федерации.

Что же касается практики применения правил статьи 4, то она весьма неоднородна и сравнительно невелика, хотя многочисленные случаи злоупотребления свободой массовой информации видны невооруженным глазом. Сказывается, помимо прочего, отсутствие четкой вертикали исполнительной власти, обеспечивающей соблюдение Закона «О СМИ».

Созданная осенью 1991 года на гребне демократических реформ Государственная инспекция по защите свободы печати и массовой информации при Мининформпечати России была призвана восполнить этот пробел. Как это ни парадоксально,

формировалась она на базе Главлита, но с диаметрально противоположными целями, что отразилось и в ее названии[249]. Получив вскоре по Закону «О СМИ» права регистрирующего органа, местные подразделения инспекции, как правило, с явной неохотой исполняли непривычные для профессиональных цензоров обязанности по защите свободы как от злоупотребления, так и от ущемления. Этим в значительной степени объясняются крайне скромные «валовые показатели» вынесенных ими предупреждений. Так, Московской региональной инспекцией в 1993-м — первой половине 1994 года было вынесено лишь 8 предупреждений, Иркутской — примерно за тот же период — 14, Омской — 10, Екатеринбургской — 8, Владивостокской — 6, Воронежской — 4 и т.д.

К концу 90-х статистика предупреждений стала еще более скромной. Так, в 1998 году Восточно-Сибирское и Уральское региональные управления вынесли лишь по одному предупреждению, Дальневосточное и Московское — по 2, Северо-Западное — 3 и т.д. В целом же, по данным Госкомпечати России, в 1998 году были вынесены предупреждения 33 редакциям периодических изданий, в том числе 8 — самим комитетом, 25 — его региональными управлениями. В первом квартале 1999 года предупреждения получили еще 9 изданий.

В подавляющем большинстве случаев нарушения требований статьи 4 Закона «О СМИ» поводом для реагирования со стороны регистрирующих органов становятся публикации, свидетельствующие об использовании СМИ для разжигания национальной, религиозной и социальной розни. Причем нередко региональные управления Госкомпечати России, а позднее Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций не могут дать правильную юридическую оценку рассматриваемых материалов. Как злоупотребление свободой массовой информации в смысле части 1 статьи 4 Закона «О СМИ» они порой квалифицируют «формирование образа врага в лице Президента РФ», «призывы к саботажу экономической политики», «призывы к негативной реакции», «разжигание межрегиональных отношений», «явно некорректные и в оскорбительном тоне суж-

[249] Постановление Совета Министров РСФСР «Вопросы Государственной инспекции по защите свободы печати и массовой информации при Министерстве печати и массовой информации РСФСР» от 25 октября 1991 г. № 566 // Нормативные акты... — С. 99–101.

Таблица 6

Сведения о реагировании регистрирующих органов на нарушения законодательства о СМИ
(по данным МПТР России)

ВИДЫ НАРУШЕНИЙ	2000**	2001***	2002****
Предупреждения за нарушение требований ст. 4 Закона «О СМИ», в том числе:	**37**	**34**	**17**
за использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемого деяния	1	2	1
за призывы к захвату власти и насильственному изменению конституционного строя	4	3	1
за разжигание национальной и религиозной нетерпимости и розни	16	6	4
Предписания и уведомления за нарушение других положений Закона «О СМИ», в том числе:	**110**	**1229**	**750**
за нарушение порядка объявления выходных данных и представления обязательных экземпляров (ст. 27, 29)	68	1002	621
об ответственности главного редактора за выполнение требований, предъявляемых к деятельности СМИ (ст. 19)	5	19	17
о недопустимости злоупотребления правами журналиста (ст. 51)	3	11	17
о несоответствии СМИ заявленной при регистрации тематике	4	—	—
о недопустимости пропаганды в СМИ наркотических средств	1	—	—
за нарушение требований федерального законодательства о выборах	15	12	2
за иные нарушения	14	185	93
Аннулировано лицензий на вещание	*	*	*
Вынесено предупреждений и предписаний в адрес вещателей	*	*	*

Продолжение таблицы 6

ВИДЫ НАРУШЕНИЙ	2000**	2001***	2002****
Вынесено предупреждений и предписаний в адрес издательств и полиграфпредприятий, в том числе:	**57**	**46**	**16**
за нарушения федерального законодательства о выборах	8	4	*
за нарушения требований п. 7 «Временного положения об издательской деятельности в РСФСР» и Указа Президента РФ «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и политического экстремизма в Российской Федерации»	3	5	*
за нарушения ГОСТа 7.4-95 «Издания. Выходные сведения»	38	23	*
за нарушения ФЗ «О борьбе с терроризмом», ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»	1	2	*
за нарушения ст. 4, 8, 26 и 27 Закона «О СМИ»	4	10	*
за нарушения требований Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах»	—	—	*
за прием заказов без лицензии на издательскую деятельность	3	1	*
за нарушение порядка переоформления лицензии в связи с изменением местонахождения типографии или ее организационно-правовой формы	—	1	*

* — данные отсутствуют
** — данные по центральному аппарату МПТР
*** — данные по центральному аппарату МПТР за год и по его территориальным органам за IV квартал
**** — данные по центральному аппарату и территориальным органам МПТР за I квартал

дения» в адрес судов и т.п. Наиболее характерный недостаток мотивировочной части предупреждений — когда анализу подвергаются не текст в целом, его смысл, направленность и возможное влияние на индивидуальное и общественное сознание, а отдельные слова и фразы, взятые в отрыве от контекста.

Типичная ошибка — формулирование вывода об использовании издания в противоправных целях на том основании, что редакция не снабдила инкриминируемый материал (например, заявление экстремистской общественной организации) критическим комментарием, что якобы безусловно означает его поддержку. Разбирая подобный случай, произошедший с газетой «Новороссийский рабочий», Большое жюри Союза журналистов России в своем решении от 30 марта 2001 года констатировало: «Совершенно недопустимо предоставлять трибуну экстремистам, чьи высказывания или действия нарушают закон. В то же время запрещать прессе писать об экстремистских националистических организациях и их взглядах нет ни моральных, ни правовых оснований. Но при этом следует избегать рекламирования этих организаций и их идеологии. Категорически недопустимо оставлять цитируемые экстремистские высказывания без серьезного и взвешенного комментария редакции. Если редакция формально или фактически солидаризируется с подобными высказываниями, то в таком случае налицо использование СМИ для разжигания национальной нетерпимости или розни».

Хотя в газете «Новороссийский рабочий» экстремистские высказывания одного из участников круглого стола и не сопровождались редакционным комментарием, однако им противостояли высказывания ряда других диспутантов. Вот почему Большое жюри ограничилось признанием того, что инкриминируемая публикация, «мотивированная стремлением редакции представить все многообразие мнений молодежных организаций города, не до конца решает поставленную задачу ввиду недостатка профессионализма при организации круглого стола и подготовке материала к печати».

Конечно, ошибок в оценке публикаций на предмет их соответствия требованиям статьи 4 Закона «О СМИ» легко избежать, привлекая квалифицированных экспертов, однако подобное практикуется крайне редко. Если же инспекции и назначают экспертизу, то не всегда правильно выбирают специалистов и ставят перед ними вопросы. Так, экспертизу по

материалам газеты «Манси Маа» было поручено провести доктору философских наук, который в своем заключении сконцентрировался не на анализе содержания публикаций, а на международно-правовых аспектах права народов на самоопределение. В заключении по материалам газеты «Русский союз» эксперты вместо анализа содержания и смысловой направленности опубликованных материалов решали вопросы их уголовно-правовой оценки, что выходит за рамки компетенции как экспертов, так и самой инспекции.

Практика работы по контролю и надзору за печатными и электронными СМИ, телерадиокомпаниями, издательствами и полиграфическими предприятиями свидетельствует о том, что, как правило, нарушения допускают одни и те же субъекты. Так, редакции журнала «Русич», газет «Эрзянь Мастор» и «Саф Ислам» неоднократно предупреждались о недопустимости публикации материалов, нарушающих требования статьи 4 Закона «О СМИ». Точно так же Мытищинская межрайонная типография дважды предупреждалась в 2000 году за тиражирование экстремистских таблоидов «Русская правда» и «Русский хозяин», содержавших призывы к распространению идей фашизма. В конце концов имевшаяся у типографии лицензия была приостановлена.

Дважды нарушала законодательство и московская типография № 6, которая в 1999 и 2000 году осуществляла по заказу издательства «Богучар» полиграфическое исполнение книги В.Н. Попенко «Война без правил». Это издание по сути является пособием для обучения террористов, содержит практические советы по ведению диверсионно-подрывной деятельности, рецепты приготовления наркотических веществ. Причем издательская лицензия, предъявленная фирмой «Богучар» типографии, оказалась подложной.

Однако в общем массиве выявленных нарушений те, что связаны со злоупотреблением свободой массовой информации, составляют чуть более 10 процентов. Среди нарушений, допускаемых телерадиовещателями, превалируют такие, как перерыв в вещательной деятельности на срок более трех месяцев, вещание без лицензии и скрытая уступка лицензии. Есть и достаточно экзотические правонарушения. Так, телекомпания «Авторские телевизионные новости», осуществляющая вещание в Екатеринбурге, в мае 2000 года была замечена в использовании скрытых рекламных вставок, воздействующих на подсознание телезрителей.

Механизм возложения ответственности за злоупотребление свободой массовой информации

Возьмем в качестве примера такой вид злоупотребления, как использование СМИ для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя.

Известно, что редакция газеты «День» в 1992–1993 годах трижды (2 ноября 1992 г., 1 и 9 марта 1993 г.) получала официальные предупреждения регистрирующего органа именно в связи с подобными публикациями. Однако попытка Минин-формпечати РФ в судебном порядке добиться прекращения деятельности «Дня» не увенчалась успехом.

Тот факт, что исковое заявление о прекращении деятельности газеты «День» было передано в Дзержинский районный народный суд Москвы именно 19 марта 1993 года, далеко не случаен. «День» значился вместе с «Правдой», «Советской Россией» и еженедельником «Гласность» в проекте президентского указа, который должен был сопровождать указ об особом порядке управления страной, оглашенный 20 марта 1993 года в выступлении Б.Н. Ельцина по телевидению.

В момент подготовки указов я находился в Варшаве, на международной конференции, ничего не подозревая о надвигающихся революционных событиях. Неожиданно появившийся в зале российский дипломат передал мне просьбу посла немедленно приехать в посольство для разговора с Кремлем. По уцелевшей от времен Варшавского договора и СЭВа «вертушке» я связался с главой Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатовым.

Несмотря на кваканье спецсвязи, мне удалось уяснить, что Президент Ельцин намерен своим указом закрыть давно ненавистные ему коммунистические газеты. От меня требовалось немедленно вылететь в Москву для доработки и визирования проекта указа. Поскольку аэрофлотовский рейс уже улетел, предполагалось выслать военный самолет.

— Это ошибка, — кричал я в трубку С.А. Филатову. — Такой указ будет абсолютно неконституционен. Я не смогу в Конституционном Суде отстоять его. Закрывать газеты можно только судебным решением. Если Президент подпишет такой указ, я буду вынужден подать в отставку немедленно.

— Ты что, перешел в коммунистическую веру? — спросил Филатов.

— Нет, просто я не могу допустить, чтобы Президент совершал катастрофические ошибки в той сфере, за которую я отвечаю.

— Что ты предлагаешь?

— Немедленно подготовить обращения в суд с иском о закрытии тех газет, за которыми числятся два и более предупреждений. Кстати, такие предупреждения есть и у «Дня», и «Советской России», но у «Правды» их нет.

— Ладно. Попробуй убедить Илюшина.

Разговор с первым помощником Президента В.В. Илюшиным прошел в том же духе. Отзвонив в Министерство своему первому заместителю Д.Д. Цабрия, я поручил немедленно подготовить исковые заявления о прекращении деятельности экстремистских газет и ходатайства о приостановлении их деятельности до вынесения решения по делу. А на следующий день я уже готовил в Кремле принципиально иной текст президентского указа. В нем теперь не говорилось о внесудебном закрытии газет, а, напротив, об укреплении гарантий свободы СМИ.

Кроме того, оказалось, что одновременно со мной, но совершенно независимо от меня такую же работу по исправлению президентской инициативы проводил помощник Президента Ю.М. Батурин. В результате на свет появился не один, а два указа от 20 марта 1993 года: «О защите свободы массовой информации» № 376 и «Об информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию» № 377. Что же касается указа об особом порядке управления страной, то и он претерпел существенные изменения и, лишившись даже намека на разгон парламента, вошел в историю под названием «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти».

Указ «О защите свободы массовой информации», изданный «в целях предотвращения монополизации средств массовой информации и противоправного вмешательства в их деятельность», содержал *важнейшую правовую норму, действующую и по сей день*:

«1. Российские средства массовой информации и средства распространения массовой информации находятся под защитой закона и Президента Российской Федерации как высшего должностного лица государства. Президент Российской Федерации как гарант прав и свобод личности обеспечивает во взаимодействии с органами законодательной, исполнительной и судебной власти защиту свободы массовой информации

в строгом соответствии с Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Предупредить должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений о строгой ответственности за вмешательство в деятельность и нарушение профессиональной самостоятельности редакций, принуждение журналистов к распространению или отказу от распространения информации, а равно за совершенное в иных формах ущемление свободы массовой информации».

Тем самым Президент Российской Федерации принял на себя персональную ответственность за состояние свободы массовой информации в стране.

Вернемся, однако, к делу газеты «День». Зная, что рассмотрение гражданских дел порой затягивается на годы, Министерство дважды заявляло ходатайства о принятии мер по обеспечению иска в форме приостановления деятельности газеты до вынесения решения по делу. Право судьи принять такое решение с целью обеспечения иска закреплено в части 4 статьи 16 Закона «О СМИ». Причем если редакция проигнорирует постановление о приостановлении, то это уже само по себе является по закону основанием для прекращения судом деятельности СМИ. (Кстати, на практике случаи приостановления деятельности СМИ по решению суда крайне редки, но намного чаще — не уполномоченными на то органами. Так, решением Иркутской региональной инспекции была приостановлена деятельность газет «Земля» и «Русский Черембесс», радиопрограмм «Благовест», «Молодежный канал», «На острие».)

Отклонение судом ходатайств Мининформпечати о приостановлении деятельности газеты привело к тому, что «День» продолжал систематически нарушать Закон «О СМИ» в течение всего процесса. Участвовавший в деле прокурор также фактически поддерживал позицию «Дня». Максимум, чего удалось добиться Министерству, — это мирового соглашения: Мининформпечати отказалось от своего требования прекратить деятельность газеты, а редакция «Дня» признала, что нарушала Закон «О СМИ», и обязалась в дальнейшем от этого воздержаться. Мировое соглашение было утверждено определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 7 сентября 1993 года, однако опротестовано Генеральным прокурором России А.И. Казанником и отменено судебной коллегией по гражданским делам Верховного

Суда РФ 26 ноября 1993 года. Новое слушание дела было назначено в Московском городском суде на 8 февраля 1994 года, однако стороны на заседание не явились.

Одно из возможных объяснений неявки представителей Министерства таково: Мининформпечати России к тому времени было уже ликвидировано Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2255 «О совершенствовании государственного управления в сфере массовой информации», а в качестве его правопреемника был образован Комитет Российской Федерации по печати во главе с Б.С. Мироновым, быстро позиционировавшим себя в качестве экстремиста шовинистического толка. В конце концов суд решил оставить дело по иску о прекращении деятельности газеты «День» без рассмотрения.

Почему Министерству не удалось добиться большего? В немалой степени тому способствовала позиция прокуратуры, почти неизменно бравшей экстремистскую прессу на судебных процессах под свою защиту. Сказалось и отсутствие у судей опыта ведения подобных, граничащих с политическими, процессов, которые особенно чутки к уровню профессионализма и беспристрастности судей. Иными словами, для того чтобы в интересах сохранения гражданского мира использовать предусмотренные юридические процедуры, Мининформпечати не хватило умения, а правоохранительным органам — еще и желания.

Сказалась и обстановка, в которой проходил процесс при попустительстве председательствующего по делу. Вот как описано это в «Независимой газете» тех дней: «Нормальному ходу дела также мешало хамское поведение посещавших суд сторонников газеты «День»: фанатики «захлопывали» представителей истца, оскорбляли присутствовавших журналистов, неоднократно пытались затеять потасовки — все это никак не соответствовало заявлениям ответчиков, что «данный процесс не политический, а чисто правовой». После оглашения отказного решения Дзержинского районного народного суда сторонники «Дня» не смогли сдержать эмоций: "ликующая толпа провожала представителей истца возгласами антисемитского содержания"»[250].

Вина Министерства и в том, что оно *не сумело инициировать формирование судебной практики по делам о прекра-*

[250] **Независимая газета**. — 1993. — 15 июня.

щении деятельности экстремистских изданий. Причем начинать следовало с самых оголтелых, оттачивая конкретные юридические толкования на ярких и предельно ясных примерах злоупотребления свободой массовой информации и закрепляя их в судебных прецедентах. И хотя прецедентное право чуждо нашей юридической системе, однако судебная практика может быть действенным средством формирования правоприменительной политики.

К сожалению, этого не сделано и по сей день. Вот почему и сегодня продолжают издаваться фашистские и другие экстремистские газеты, откровенно призывающие к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя, разжигающие национальную, классовую, социальную, религиозную нетерпимость и рознь. Вот почему в самые напряженные моменты августа 1991 года и октября 1993 года, когда страна находилась на грани гражданской войны, власти бросались из крайности в крайность, то применяя к экстремистской прессе меры административного принуждения, то отменяя их и возвращаясь к либеральному курсу.

Так, в период максимального обострения политического кризиса в октябре 1993 года, в условиях объявленного в Москве чрезвычайного положения, Мининформпечати РФ в приказе № 183 от 4 октября постановило «приостановить выпуск и распространение изданий, учредителями которых являются общественные объединения, принимавшие участие в массовых беспорядках и иных противоправных действиях в г. Москве, а также изданий, поддерживающих противоправную деятельность этих объединений («Правда», «Советская Россия», «День», «Газета духовной оппозиции», «Рабочая трибуна», «Гласность», «Народная газета», «Русский порядок», «Русский вестник» и др.)».

Однако спустя десять дней, 14 октября, появился приказ № 199, в котором речь шла уже не о приостановлении выпуска на период действия чрезвычайного положения, а о прекращении деятельности ряда газет. Правда, перечень их оказался несколько иным. Из старого списка остались «День», «Газета духовной оппозиции» (запасное название «Дня») и «Русский порядок». К ним прибавились «Русское дело», «Русское воскресенье», «Русские ведомости», «Русский пульс», «За Русь!», «Наш марш», «Националист», «Русское слово», «Московский трактир», «Русский Союз», «К топору», поскольку «их содержание прямо направлено на призывы к насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигание национальной, социальной нетерпимости и розни, пропаганду войны, что стало одним из факторов, спровоцировавших массовые беспорядки, имевшие место в Москве в сентябре—октябре 1993 года».

К сожалению, должного эффекта все подобные меры не имели ни в тогдашних условиях чрезвычайного положения, ни позднее: например, газета «День» продолжает и поныне выходить под названием «Завтра». Правда, Госкомпечати России пытался в судебном порядке добиться прекращения деятельности газеты «Завтра» в связи с неоднократными нарушениями статьи 4 Закона «О СМИ». При этом вывод о неоднократности подтверждался двумя направленными газете предупреждениями в связи с публикацией статей «Партизанская весна», «Церебральный паралич кремлевского мозга» и «Импичмент, суд, высшая мера!» (май—июнь 1998 г.). Однако ответчику удалось в судебном порядке добиться признания недействительным одного из предупреждений и Госкомпечати пришлось отозвать свое исковое заявление.

Стимулировать активизацию борьбы с ультрарадикальными СМИ был призван президентский Указ «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» от 23 марта 1995 года № 310. Однако, как отмечается в аналитическом докладе Фонда ИНДЕМ «О формах и методах противодействия политическому экстремизму в России», подготовленном в 1998 году, реальная польза от Указа была невелика. Тонус этой деятельности довольно быстро стал затухать, выполнение поручений носило большей частью внутриорганизационный и во многом формальный характер, так и не была сформулирована четкая стратегия и тактика антиэкстремистской деятельности и не выработана комплексная система действий государственных органов, скоординированных с институтами гражданского общества.

Среди основных причин вялости государства в сфере борьбы с политическим экстремизмом авторы доклада называют следующие: во-первых, отсутствие в обществе устойчивого негативного отношения к экстремизму; во-вторых, распространенность в государственно-властных институтах модели поведения по принципу «не буди лихо, пока оно тихо»; в-третьих, наличие во властных структурах людей, сочувствующих экстремистским

идеям и методам; в-четвертых, известный политический страх как перед возможным приходом экстремистов к власти, так и перед упреками со стороны «либералов»; в-пятых, несконцентрированность государственных усилий на противодействии экстремизму.

На этом фоне настоящими победами исполнительной власти над экстремизмом выглядят датированные 1998 годом решения Тимирязевского и Останкинского межмуниципальных судов Москвы о прекращении деятельности газеты «Штурмовик» и признании недействительным свидетельства о регистрации газеты «Русский порядок». В 1999 году по иску Северо-Кавказского регионального управления Госкомпечати Российской Федерации начата судебная процедура прекращения деятельности газет «Колоколъ» (г. Волгоград) и «Кубань лесная» (г. Краснодар).

Однако все это — капля в море. Может быть, права была Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ, когда заявляла о необходимости изменения Закона «О СМИ» «в части упрощения процедур приостановления и прекращения деятельности тех изданий, которые свободу массовой информации превращают в противоположность — в злоупотребление этой свободой»[251]?

Полагаю, что на самом деле потребность в «упрощении процедур» надуманна. Во-первых, Закон «О СМИ», базирующийся на балансе интересов всех субъектов правоотношений в данной сфере, дает необходимые, возможные и достаточные средства для пресечения злоупотребления свободой массовой информации. Во-вторых, упрощенные процедуры, которые кажутся эффективным средством защиты демократии, в других руках станут еще более действенным средством ее подавления. В-третьих, не следует забывать о таких гарантиях от злоупотребления свободой массовой информации, как конституционные положения об охране достоинства личности (ч. 1 ст. 21), о неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, защите чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), о недопустимости сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24), о возможности ограничения свободы массовой информации в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56) и конкретизирующие их нормы текущего законодательства.

[251] Судебная палата по информационным спорам... — С. 179–180.

Для реальной борьбы с политическим экстремизмом в СМИ есть и другие юридические средства помимо судебной процедуры прекращения их деятельности. В частности, важным и практически не используемым инструментом является статья 15 Закона «О СМИ». Поскольку ни одно из экстремистских изданий не регистрировалось в таком качестве, постольку, в принципе, есть возможность борьбы с ними через механизм судебного признания свидетельства о регистрации недействительным как полученного обманным путем. Кроме того, экстремистские СМИ, как правило, не затрудняют себя должным оформлением правового статуса редакций. Но регистрирующие органы не обращают внимания на то, что по Закону (ст. 20) им в обязательном порядке должны направляться редакционные уставы всех без исключения СМИ. Наконец, закрытые СМИ не могут быть перерегистрированы под новым названием (ст. 11), а если это им все-таки удалось, то есть основания для признания свидетельства о регистрации недействительным.

Экстремистские издания, как правило, «отрицают буржуазные законы» и потому зачастую игнорируют правила о выходных данных. Не последнюю роль играют и соображения конспирации или «игры в подполье». В любом случае выпуск и распространение продукции СМИ без выходных данных, с неполными или ложными данными подпадает под действие статьи 13.22 КоАП РФ, предусматривающей в том числе и конфискацию тиража. Точно так же они отрицают в большинстве случаев и правила, предусмотренные Федеральным законом «Об обязательном экземпляре документов». Поэтому работники Мининформпечати РФ в 1993 году были вынуждены на собственные средства покупать газеты у музея Ленина, чтобы иметь возможность проанализировать их содержание на предмет соответствия Закона «О СМИ». Тем не менее статья 13.23 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение порядка представления обязательных экземпляров.

Кроме того, регистрирующие органы могли бы, опираясь на требования статьи 35 Закона «О СМИ», вынудить экстремистские СМИ постоянно, из номера в номер публиковать их разъяснения, комментарии, заявления и т.п. с осуждением противоправной деятельности соответствующей редакции. Однако и такая практика на сегодня отсутствует, фактически создавая благоприятные правовые условия для того, чтобы экстремист-

ские СМИ безнаказанно продолжали свою разрушительную деятельность.

В то же время вопрос о совершенствовании правовых механизмов возложения ответственности за злоупотребление свободой массовой информации представляется достаточно актуальным. Прежде всего отметим, что в действующем Законе «О СМИ» сама формулировка «прекращение деятельности средства массовой информации» представляется неудачной. Если вспомнить, что под средствами массовой информации Закон понимает «формы периодического распространения массовой информации», то становится ясна абсурдность использованной формулировки. Конечно, «форма» не может «осуществлять деятельность». Бессмысленно говорить и о «прекращении деятельности формы». Выход из этой лингвистической бессмыслицы видится, во-первых, через изменение понятия средства массовой информации, о чем было сказано выше, а во-вторых, через использование формулы «прекращение (или запрещение) выпуска средства массовой информации».

Однако главное заключается даже не в этой лингвистической проблеме, а в том, что *сам по себе институт прекращения деятельности (выпуска) средства массовой информации является не более чем способом табуирования названий СМИ*. Пример с газетой «День» доказывает это весьма убедительно: в случае возникновения опасности учредитель непосредственно или опосредованно представляет на регистрацию новое печатное издание под незначительно измененным («Газета духовной оппозиции») или совершенно иным названием («Завтра») и редакция начинает его выпуск. Следовательно, в отношении печатных СМИ такой метод борьбы с экстремизмом оказывается малоэффективным.

Другое дело — электронные СМИ. Существующая здесь система лицензирования, предусмотренная статьями 30–32 Закона «О СМИ», непосредственно увязывает получение лицензии с фактом регистрации СМИ. Следовательно, прекращение деятельности (выпуска) средства массовой информации автоматически влечет недействительность как свидетельства о регистрации СМИ (ч. 5 ст. 16), так и лицензии на вещание (ч. 2 ст. 31).

Кроме того, мы видим, что закрепленный в статье 16 Закона «О СМИ» механизм возложения ответственности за злоупотребление свободой массовой информации оказывается *крайне скудным по числу возможных санкций: предупреждение и прекращение*. По аналогии можно представить уголовный кодекс, в котором только два вида наказаний: общественное порицание и смертная казнь. Представляется, что в новой редакции Закона «О СМИ» следовало бы сохранить такую меру, как прекращение выпуска (запрещение выпуска) средства массовой информации только для исключительных случаев, когда, например, речь идет о выпуске экстремистской газеты, издаваемой группой физических лиц. В подавляющем большинстве случаев злоупотребление свободой массовой информации должно влечь наложение штрафа судом в порядке административного производства на организацию, осуществляющую выпуск СМИ, либо на главного редактора.

Именно такой механизм применен законодателем к нарушениям законодательства о выборах. Так, статья 40[8] КоАП РСФСР предусматривала, что нарушение правил проведения предвыборной агитации влечет наложение штрафа на граждан в размере от десяти до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда, а на должностных лиц — от двадцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда. Кроме того, статья 4 Федерального закона «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» предусматривала за то же самое правонарушение наложение штрафа на организацию, осуществляющую выпуск СМИ, в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда. В начале 2001 года председатель Центральной избирательной комиссии РФ А.А. Вешняков заявил о необходимости еще более ужесточить ответственность за нарушение в СМИ правил предвыборной агитации «в связи с возникновением газет-однодневок и газет-двойников, а также волной грязных технологий, захлестнувшей избирательные кампании». Речь идет о внесении в Закон «О СМИ» поправки, которая позволяла бы прекращать деятельность средства массовой информации за нарушение правил предвыборной агитации[252]. Разумеется, принятие такого предложения означало бы пренебрежение известным со времен античности и ясно прописанным в Конституции РФ принципом «не дважды за то же».

В новом Кодексе РФ об административных правонарушениях предусмотрена возможность одновременного возложения

[252] **Гусева Д.** ЦИК намерен приструнить прессу // Время МН. — 2001. — 16 февр.

ответственности и на должностное лицо, и на юридическое лицо. Часть 3 статьи 2.1. устанавливает, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Принципиально важным является здесь указание на виновность как юридического, так и физического лица. Отсутствие вины того или иного лица в совершении административного правонарушения исключает его ответственность. Причем следует учитывать существование различных форм вины: умысла и неосторожности. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если физическое лицо, его совершившее, во-первых, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), во-вторых, предвидело его вредные последствия и, в-третьих, желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Если лицо, совершившее правонарушение, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть, то такое правонарушение признается совершенным по неосторожности.

Несколько иначе решается вопрос о виновности юридического лица. Оно признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Данное правило в полной мере применимо и к организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации.

Глава 15

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВАМИ ЖУРНАЛИСТА

Развивается мир по спирали,
круг за кругом идут чередой,
мы сегодня по части морали —
над закатной монгольской ордой.

Основные формы злоупотребления правами журналиста

Законодательство о СМИ признает злоупотреблением такое использование профессиональных прав журналиста, которое имеет целью: а) сокрытие или фальсификацию общественно значимых сведений; б) распространение слухов под видом достоверных сообщений; в) сбор информации в пользу постороннего лица или организации, не являющейся средством массовой информации. Кроме того, журналисту запрещено использовать свое право на распространение информации для того, чтобы опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями. К злоупотреблению правами журналиста Закон «О СМИ» (ч. 2 ст. 59) приравнивает нарушение правил распространения материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки (ст. 50), а также несоблюдение обязанностей журналиста (ст. 49).

Нарушение этих запретов предполагает уголовную или дисциплинарную ответственность. Правда, об уголовной ответственности речь может идти только в тех случаях, когда в УК РФ предусмотрен соответствующий состав. Разумеется, сама по себе фальсификация общественно значимых сведений не является преступлением, но, будучи направленной против

конкретного физического лица, образует состав клеветы (ст. 129 УК РФ). Точно так же умышленное распространение слухов под видом достоверной информации может в некоторых случаях квалифицироваться как пособничество в форме предоставления информации (п. 5 ст. 33 УК РФ). В предыдущей главе уже приводился гипотетический пример, когда журналист из соображений мести или корысти раскрывает в СМИ чужую личную тайну. В этом случае наступает ответственность по статье 137 УК РФ. Попытки в газетной публикации очернить в глазах общественного мнения отдельные национальные или религиозные группы населения могут быть квалифицированы как совершенные с использованием СМИ действия, направленные на возбуждение национальной или религиозной вражды, унижение национального достоинства (ст. 282 УК РФ).

Защита интересов меньшинств и других идентифицируемых групп

Хотя правила защиты чести и достоинства, существующие в российском законодательстве, не распространяются на коллективных субъектов, однако этот пробел частично восполнен в Законе «О СМИ» (ч. 2 ст. 51), что особенно важно в современных условиях, когда активизировались попытки очернить в глазах общественного мнения отдельные национальные, религиозные, профессиональные, возрастные группы.

Конечно, конфликты рождаются не на пустом месте и вовсе не из-за цен на клубнику на колхозном рынке, как некогда пытались нам внушить. Они существуют объективно, обостряясь или успокаиваясь в зависимости от множества факторов — экономических, внешнеполитических и т.д. Более того, тенденция разделять людей на «наших» и «не наших» в принципе свойственна человеческому существу. Она легко усваивается и быстро трансформируется во враждебность, особенно если между идентифицируемыми группами налицо конфликт жизненно важных интересов, как правило связанных с доступом к ограниченным ресурсам. Наличие этой разновидности стадного инстинкта, может быть, как ничто другое доказывает, сколь мало шагов сделали мы от обезьяны, чтобы приблизиться к образу и подобию Создателя.

Причем для реализации тенденции к внутригрупповой самоизоляции не имеет решающего значения, какой именно признак — религия, раса, язык, регион, национальная, партийная

или профессиональная принадлежность — лег в основу дистанцирования и отчуждения. Может быть, именно поэтому столь близки *политический экстремизм и агрессивный национализм*. Близки по фразеологии, по тактике мобилизации ресурсов, по методам подрыва социального *status quo*. Неслучайно на российской политической сцене и в отечественных СМИ носители тех и других устремлений часто выступают единым фронтом, а запрет пропаганды и агитации, возбуждающих как социальную, так и расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, содержится в одной и той же норме российской Конституции (ч. 2 ст. 29). Наконец, неслучайно путь к толерантности в политике и межнациональных отношениях лежит через политический и идеологический плюрализм, высокую степень защиты прав человека для всех, особенно для меньшинств, доступ к средствам массовой информации и т.д.

Хотя проблемы меньшинств рождаются не на кончике журналистского пера, но неосторожная или недобросовестная информация легко может стать катализатором конфликта. И наоборот, спокойное, точное, справедливое, сбалансированное и всестороннее освещение вопроса в прессе объективно способствует переводу конфликта в плоскость дискуссии, выходу из замкнутого круга насилия. Активное использование СМИ для изменения отрицательных стереотипов в массовом сознании может иметь большое значение для урегулирования конфликтов. Отказ от формирования образа врага, показ взаимной выгоды от совместного решения проблемы путем переговоров — все это ведет к тому, что у участников конфликта не только меняются представления об интересах и целях противоположной стороны, но и сам ее образ приобретает более привлекательный характер[253].

Вот почему международное интеллектуальное сообщество столь большое значение придает роли СМИ в предупреждении и урегулировании межэтнических конфликтов. Например, во время боснийского кризиса ЮНЕСКО оказывало поддержку — в том числе финансовую — тем местным средствам информации, которые занимали по отношению к противоборствующим сторонам международно признанную независимую позицию, распространяли беспристрастную информацию и выступали в

[253] См.: **Лебедева М.М.** Политическое урегулирование конфликтов: Подходы, решения, технологии. — М.: Аспект Пресс, 1997. — С. 58.

защиту ценности мирного сосуществования и взаимопонимания. Напротив, деятельность радиостанции, допустившей прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида в Руанде, вызвала единодушное осуждение Исполнительного совета ЮНЕСКО, решившего провести специальное исследование роли СМИ в организации массовых убийств на этнической почве.

Специфика темы меньшинств такова, что она неизменно ставит СМИ перед нравственно-правовым выбором, а власти — перед политико-правовым. От журналиста зависит, какую избрать для себя роль: объективного стороннего наблюдателя, проводника идей толерантности и межкультурного диалога или «народного трибуна», спекулирующего на этноцентристских мифах и реальных этнических чувствах. Перед ним целый ряд дилемм: как избежать обвинений, с одной стороны, в разжигании розни, а с другой — в предательстве интересов собственного народа или этноса? Какой способ освещения проблем меньшинств ведет к росту межэтнической напряженности, а какой — наоборот? Как быть объективным, если аудитория находится во власти предубеждений? Как быть правдивым, если хозяева СМИ настаивают на тенденциозном освещении событий?

Конечно, «солдат идеологического фронта» не может и не должен быть объективным. Журналист, работающий в условиях демократического режима, может. Но способны ли взвешенность и равная дозированность информации о позициях разных сторон обеспечить объективность? Природа этих проблем такова, что требует от журналиста особой осторожности при презентации фактов, при подборе высказываний — отдавая предпочтение скорее более рассудительным ораторам с каждой стороны, нежели экзальтированным сторонникам крайних мер, при комментировании событий — избегая героизации и смакования ужасов, презрительности и восторженности.

В непростой ситуации оказываются и власти. От их воли и сдержанности зависит, смогут ли они отделить семена реального беспокойства и серьезной критики от плевел «коллективного пропагандиста, агитатора и организатора», остаться в рамках демократических процедур, пресекая разжигание вражды и розни, удержаться от введения цензуры.

Пожалуй, единственной инстанцией, добросовестно пытавшейся, сопоставив закон и реальную журналистскую практику, найти пределы допустимого в освещении проблем меньшинств

в СМИ, была Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ. Будучи убеждена, что «разжиганию социальной и национальной нетерпимости активно способствует необъективное информирование о природе и субъектах общественных конфликтов», СПИС стремилась в своих решениях по конкретным делам дать отдельные — хотя и не всегда бесспорные — элементы толкования тех норм Конституции и Закона «О СМИ», которые запрещают пропаганду межнациональной розни. Анализируя решения СПИС, эти квазиправовые прецеденты, можно выявить некоторые более или менее конкретные запреты:

а) переводить характер вооруженного противостояния в плоскость межнациональной вражды, формировать устойчивый негативный стереотип в отношении целого этноса[254];

б) целенаправленно формировать чувства превосходства одного этноса над другими[255];

в) апеллировать в предвыборной агитации к национальным предрассудкам[256];

г) привлекать заинтересованное лицо в качестве «независимого в своих суждениях» комментатора[257];

д) в публикациях о преступлениях акцентировать внимание на национальности преступников либо их жертв, поскольку это формирует необъективное и неполное представление об истинных причинах преступности[258];

е) публиковать списки государственных и общественных деятелей, составленные по принципу этнической однородности, публиковать фальшивки типа «Протоколов сионских мудрецов»[259] и т.д.

---

[254] Решение СПИС «Об обращении представительства Чеченской Республики при Президенте Российской Федерации в связи с телепередачей «Дни» на канале ОРТ от 11 мая и 1 июня 1996 г.» от 11 июля 1996 г. № 12 (95).

[255] Решение СПИС «Об обращении полномочного представителя Президента РФ в Псковской области Д.К. Хритоненкова по поводу ряда публикаций газеты «Псковский курьер» от 10 октября 1996 г. № 20 (103).

[256] Решение СПИС «О публикациях в газете «Пресса России» № 5–6 за 1996 г.» от 11 июля 1996 г. № 13 (96).

[257] Решение СПИС «О заявлении представительства Президента РФ в Ингушской Республике» от 15 июня 1994 г. № 17.

[258] Решение СПИС «Об этническом аспекте освещения в СМИ причин преступности» от 14 июля 1994 г. № 22.

[259] Решение СПИС «О публикациях газеты "Пресса России"» от 14 октября 1995 г. № 28.

Помимо запретов Палата сформулировала и «обязательную рекомендацию» для СМИ и журналистов — обеспечивать информационный паритет в освещении конфликтов. В частности, дав слово представителю одной стороны, редакция должна сделать то же и в отношении другой.

Конечно, сформировавшийся в России информационный плюрализм создает условия для того, чтобы опороченные общности могли воспользоваться другими СМИ для защиты чести и достоинства. На практике, если в одних газетах звучат обвинения, то в других — опровержения. Но далеко не всегда опороченная общность может найти издание, готовое выступить в его защиту. Следовательно, *принципиально важно распространить конституционное право на защиту чести, достоинства и доброго имени на любые объединения и группы граждан, дав им возможность требовать в судебном порядке опровержения недостоверных порочащих сведений в том же СМИ, в котором они были распространены.*

Россия не одинока перед лицом проблемы меньшинств. Случаи разжигания нетерпимости и розни бывают даже в экономически процветающих странах с устоявшейся демократией и четко структурированным гражданским обществом.

Показателен случай с популярной во Франции FM-радиостанцией Fan Radio. Скандал разразился 27 января 1995 года. В этот день как раз отмечалось 50-летие освобождения Освенцима, и ведущий, высказываясь по этому поводу в беседе с радиослушателем, говорил о концлагере как о «доме за городом», «очень красивом», который «как раз сейчас продается». Высший Аудиовизуальный совет Франции (Conseil Superieur de l'Audiovisuel), который уже за год до этого подверг резкой критике передачу радиостанции за «скользкие высказывания», которые относились к сексуальным коннотациям, отреагировал немедленно, осудив «тон, вызывающий насмешку». Председатель Совета Эрве Бурж (Herve Bourges) заявил, что «выходка Fan Radio провоцировала скандал и перешла границы, допустимые даже в черном юморе». Радиостанция, указал он, «может быть привлечена к суду как по гражданскому, так и по уголовному закону, не считая санкций, которые примет Совет». Руководитель радиостанции, со своей стороны, незамедлительно заявил, что речь идет о случайности, «действительно очень неудачной», и обязал ведущего принести свои извинения в эфире.

Однако, как правило, подобная информация, объективно направленная на разжигание ненависти и вражды, оказывается латентной. Вот почему в 1998 году Шведская комиссия по вещанию (Swedish Broadcasting Commission) организовала специальное исследование, призванное выявить в передачах местного радио материалы, направленные против отдельных этнических групп. Будучи проведенным в Стокгольме и двух других городах, оно показало не только наличие некоторого количества недоброжелательных выступлений по отношению к иммигрантам, но и вскрыло более общее явление так называемого «культурного расизма»[260].

Озабоченность возрождением расизма, ксенофобии и антисемитизма, распространением нетерпимости в отношениях между группами населения, имеющими различные расовые, этнические, национальные, религиозные или социальные корни, побудила Комитет министров Совета Европы принять Рекомендацию № R (97) 20 по вопросам разжигания ненависти. При этом разжигание ненависти *(hate speech)* понимается как покрывающее все формы самовыражения, которые включают распространение, провоцирование, стимулирование или оправдание расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или других видов ненависти на основе нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями.

Среди положений, которыми должны руководствоваться государства—члены СЕ в вопросах противодействия разжиганию ненависти, обратим внимание на следующие. Во-первых, органы государственной власти и их должностные лица должны проявлять особую сдержанность в своих выступлениях, чтобы их высказывания не могли быть обоснованно восприняты как разжигание ненависти или легитимация дискриминации. Подобные заявления должны быть запрещены и подвергнуты публичному осуждению во всех случаях.

Во-вторых, власти государств-участников должны создать действенные гражданско-правовые, уголовно-правовые и административно-правовые механизмы согласования свободы выражения мнений с уважением человеческого достоинства и защитой репутации и прав других лиц. В частности, предлагается

[260] См.: www.grn.se.

включить обязательные работы в число возможных санкций за разжигание ненависти, а также предусмотреть возможность обращения заинтересованных неправительственных организаций в суд с исками об опровержении, ответе и возмещении ущерба жертвам разжигания ненависти.

В-третьих, любые ограничения или помехи в осуществлении свободы выражения мнений должны находиться под независимым судебным контролем.

В-четвертых, свобода выражения мнений выходит за рамки правовой защиты, предоставляемой статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в случае, когда она представляет собой разжигание ненависти и направлена на подрыв прав и свобод, гарантированных Конвенцией.

В-пятых, органы прокуратуры, в пределах их компетенции, должны уделять особое внимание случаям разжигания ненависти. В свою очередь, суды, осуждая лиц, виновных в разжигании ненависти, должны обеспечить строгое соблюдение принципа пропорциональности наказания.

В-шестых, законодательство и судебная практика по вопросам разжигания ненависти должны учитывать роль средств массовой информации в обеспечении права общественности на получение сведений о случаях разжигания ненависти. В этой связи следует проводить четкую границу между ответственностью тех, кто выступает в духе разжигания ненависти, и ответственностью журналистов и редакций СМИ, рассказывающих об этих выступлениях в рамках своих задач по информированию общества.

В-седьмых, законодательство и судебная практика должны учитывать, что журналистское освещение вопросов расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости полностью защищено частью 1 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и может быть ограничено только в соответствии с условиями, перечисленными в части 2 указанной статьи.

В-восьмых, законодательство и судебная практика должны соответствовать также прецедентному праву Европейского суда по правам человека с учетом, помимо всего прочего, характера, содержания и цели журналистской деятельности.

В-девятых, под уважением журналистских свобод подразумевается, что суды и органы государственной власти не должны навязывать СМИ свои воззрения относительно приемлемых

для журналистов методов ведения профессиональной деятельности[261].

Практика Европейского суда по правам человека, на которую неоднократно дается ссылка в Рекомендации, достаточно обширна. В основном она выдержана в духе доктрины «clear and present danger». Так, в решении по делу «Sürek против Турции» Суд пришел к выводу, что в условиях квазигражданской войны свобода выражения политических мнений имеет серьезное значение, но может быть ограничена постольку, поскольку имеет своей целью и (или) реально может спровоцировать эскалацию насилия[262].

Ответственность за административные правонарушения в сфере массовой информации

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ содержит значительное число составов, призванных защитить права и законные интересы субъектов информационных отношений. Выше мы уже обращались к рассмотрению многих из них, касающихся злоупотребления свободой массовой информации, доступа к информации, освещения в СМИ избирательных кампаний, защиты авторских и смежных прав и т.д. Все эти составы являются по сути средством правовой защиты тех норм, которые содержатся в законодательстве об информации, о выборах, об интеллектуальной собственности.

Однако есть составы административных правонарушений, которые производны от норм именно законодательства о средствах массовой информации. Обратимся, в частности, к статье 60 Закона «О СМИ», в которой наряду с другими видами нарушений законодательства о средствах массовой информации указывается воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции средства массовой информации либо установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печат-

---

[261] См.: **Examples of «good practices» to fight against racism and intolerance in the European Media**. — European Commission against Racism and Intolerance. Council of Europe, 2000.

[262] **Case-law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights.** — Directorate General of Human Rights. Strasbourg, 2000. — P. 10, 26–27.

ного издания. Статья 13.16. КоАП РФ текстуально воспроизводит эту норму при описании состава административного правонарушения и устанавливает наказание за его совершение в виде административного штрафа на граждан в размере от 3 до 5 МРОТ, на должностных лиц — от 5 до 10 МРОТ, на юридических лиц — от 50 до 100 МРОТ. Протоколы о подобных правонарушениях составляют должностные лица органов МПТР, а дела рассматривают судьи.

Статья 60 Закона «О СМИ» запрещает также создание искусственных помех, препятствующих уверенному приему радио- и телепрограмм. Статья 13.18. КоАП РФ устанавливает наказание за нарушение этого запрета — административный штраф на граждан в размере от 5 до 10 МРОТ, на должностных лиц — от 10 до 20 МРОТ, на юридических лиц — от 100 до 200 МРОТ. Подобные дела рассматриваются органами, осуществляющими государственный надзор за связью и информатизацией в Российской Федерации.

Аналогичным образом статья 13.21. КоАП РФ защищает норму статьи 60 Закона «О СМИ» о недопустимости распространения продукции незарегистрированного средства массовой информации. Изготовление или распространение продукции незарегистрированного средства массовой информации, а равно продукции средства массовой информации, не прошедшего перерегистрацию, либо изготовление или распространение такой продукции после решения о прекращении или приостановлении выпуска средства массовой информации в установленном порядке влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 10 до 15 МРОТ, на должностных лиц — от 20 до 30 МРОТ, на юридических лиц — от 200 до 300 МРОТ с конфискацией предмета административного правонарушения. Протоколы об административном правонарушении составляют в таких случаях должностные лица органов внутренних дел или МПТР, в дела рассматривают судьи.

Административным правонарушением является — в силу требований статьи 13.22. КоАП РФ — и выпуск или распространение продукции СМИ без указания выходных данных либо с неполными или заведомо ложными выходными данными. Предусмотренное Кодексом наказание — предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 3 до 5 МРОТ, на должностных лиц — от 5 до 10 МРОТ, на юридических лиц — от 50 до 100 МРОТ с конфискацией тиража или без таковой. Дела этой категории рассматриваются

органами, осуществляющими государственный контроль в области обращения и защиты информации, либо передаются на рассмотрение судьи. Тем самым Кодекс защищает правила, установленные статьей 27 Закона «О СМИ».

Гарантией соблюдения требований статьи 35 Закона «О СМИ», устанавливающей правила распространения обязательных сообщений, является статья 13.17. КоАП РФ. Здесь в качестве наказания за нарушение этих правил предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 до 3 МРОТ, на должностных лиц — от 3 до 5 МРОТ, на юридических лиц — от 30 до 50 МРОТ. Подобные дела рассматриваются органами, осуществляющими государственный контроль в области обращения и защиты информации, к числу которых Кодекс относит не только органы безопасности и ФАПСИ, но также органы исполнительной власти, наделенные полномочиями в области печати и средств массовой информации, а также в области телевидения и радиовещания.

Наконец, обратим внимание на статью 13.23. КоАП РФ «Нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров». В сфере массовой информации она может — при желании — найти весьма широкое применение. Во-первых, она распространяется на те случаи, когда редакции в нарушение требований статьи 29 Закона «О СМИ» не направляют обязательные экземпляры организациям, указанным в Федеральном законе «Об обязательном экземпляре документа» от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ. Во-вторых, она может быть применена в отношении тех лиц, которые нарушают часть 5 статьи 20 Закона «О СМИ», то есть не направляют в регистрирующий орган копию редакционного устава до истечения трех месяцев со дня первого выхода в свет данного средства массовой информации. В-третьих, она касается нарушения установленного Законом «О СМИ» (ст. 34) порядка хранения материалов теле- и радиопередач. Предусмотренное Кодексом наказание — административный штраф на граждан в размере от 2 до 5 МРОТ, на должностных лиц — от 10 до 20 МРОТ, на юридических лиц — от 100 до 200 МРОТ. Протоколы о подобных административных правонарушениях составляются должностными лицами органов МПТР, а дела разрешаются судьей.

На первый взгляд может показаться, что действующее законодательство об административной ответственности содержит немало угроз свободе массовой информации. На самом же деле

свобода массовой информации обеспечена там и тогда, где и когда журналист и редактор, издатель и учредитель СМИ строго следуют норме закона. Известно: незнание закона — не освобождает, а знание — когда как...

Механизмы саморегуляции в сфере СМИ

«Профессионально правильные методы журналистской работы, — говорится в Софийской декларации, принятой на европейском семинаре ЮНЕСКО по укреплению независимых и плюралистических средств информации в сентябре 1997 года, — являются наиболее эффективной гарантией от правительственных ограничений и давления со стороны особо заинтересованных групп». Но что есть «профессионально правильные методы журналистской работы» и кто должен их устанавливать? Для мирового интеллектуального сообщества ясно, что определение руководящих принципов в отношении норм журналистской деятельности является делом профессиональных работников СМИ. Любые попытки установить деонтологические нормы и руководящие принципы должны исходить *только от самих журналистов*.

Механизмы внутрикорпоративной саморегуляции существуют в целом ряде профессий. Как правило, они формируются на принципах самоорганизации, регулируются исключительно корпоративными нормами и опираются на самостоятельно выработанные правила профессии и этические принципы. Чтобы быть юридически значимыми, механизмы саморегуляции должны иметь законодательную базу. Именно такую базу мы находим, например, в Законе РФ «О рекламе», где имеется специальная статья 28 «Права органов саморегулирования в области рекламы». Согласно закону такие органы привлекаются к разработке законопроектов и иных нормативных актов, проводят независимую экспертизу рекламы на предмет установления ее соответствия требованиям законодательства, привлекаются к проведению контрольных мероприятий, направляют в прокуратуру материалы о нарушениях законодательства о рекламе и т.д.

В некоторых случаях решения органов профессионального сообщества могут даже иметь юридическую силу правовых актов. Таковы, в частности, решения, принимаемые квалификационными коллегиями судей (ст. 18 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г.).

К сожалению, Закон «О СМИ» не предусмотрел *юридически значимых механизмов саморегуляции*. Однако потребность в них является объективной. «Нравственные принципы — не приказ командира, — пишет один из крупнейших знатоков журналистской этики Г.В. Лазутина. — Это именно заповеди, и журналисты делятся на тех, кто им следует, и тех, кто ими пренебрегает». И если профессиональная среда лояльна по отношению к тем, кто игнорирует этические нормы, «значит, она больна, причем серьезно: потеря ориентиров грозит дорогой в никуда»[263].

Поэтому неудивительно, что в рамках журналистского сообщества время от времени возникают инициативы по выработке кодексов профессиональной этики. Первая попытка его создания была предпринята Советом по профессиональной этике и праву Союза журналистов СССР в 1988 году (авторы — Д.С. Авраамов и М.А. Федотов). Приметой времени остались в этом документе слова о «социалистическом плюрализме мнений», «коренных интересах народа», «монополизации гласности», «новом международном информационном порядке» и т.п.

Однако помимо сравнительно небольшой дозы ритуальной демагогии Кодекс содержал довольно четко выписанные принципы (социальная ответственность, правдивость, объективность, добросовестность, честность, уважение чести и достоинства личности, уважение общечеловеческих ценностей, профессиональная солидарность) и составы нарушений этих принципов. Кодекс предполагал, что конкретные «персональные дела» будут рассматриваться в первичных журналистских организациях, которые смогут применять к нарушителям такие меры воздействия, как предупреждение, выговор, строгий выговор, исключение из СЖ СССР.

Принципиально важным было следующее положение: «Никакие иные органы или организации не вправе рассматривать дела о нарушениях журналистской этики. Никакие нормы настоящего Кодекса не могут служить основанием для привлечения журналиста к дисциплинарной, административной или иной ответственности»[264]. Тем самым, с одной стороны, нарушения профессиональной этики объявлялись чисто внутрен-

[263] **Лазутина Г.В.** Основы творческой деятельности журналиста. — М.: Аспект Пресс, 2000. — С. 215.

[264] Цит. по: **Профессиональная этика журналистов**. — С. 384–392.

ним корпоративным делом, не допускающим постороннего участия, а с другой — они демонстративно отделялись от деликтов, влекущих правовую ответственность.

Данный Кодекс был принят Первым съездом Союза журналистов СССР на конфедеративной основе 24 апреля 1991 года, но впоследствии забыт, как и сам Союз. Однако тема профессиональной этики продолжала волновать тех, кто понимал необходимость формирования нравственной, а не только правовой основы свободного функционирования СМИ. Так, 4 февраля 1994 года группа известных столичных журналистов подписала Московскую хартию журналистов, представляющую собой совершенно иной подход к проблеме. На смену традиционному своду деонтологических правил пришел кодекс-обязательство: «Мы скрепляем своими подписями настоящую Хартию и тем принимаем на себя взаимные обязательства». И хотя из текста очевидно, что создатели Хартии ничего не заимствовали из Кодекса 1991 года и, может быть, даже не подозревали о его существовании, однако в обоих документах содержание принципов профессиональной этики приблизительно одинаково. Достоверность информации, недопустимость сокрытия общественно значимой информации, искажения фактов, скрытой рекламы и получения платы от заинтересованных лиц, защита конфиденциального источника, соблюдение правил честной конкуренции — таков далеко не полный перечень совпадающих тезисов.

Правда, Хартия пошла дальше и установила несовместимость статуса журналиста с занятием должности в органах власти и политических партиях, прекращение статуса журналиста с момента, когда он берет в руки оружие. В Хартии также говорится, что журналист избегает ситуаций, когда он мог бы нанести ущерб личным или профессиональным интересам своего коллеги, соглашаясь выполнять его обязанности на условиях, заведомо менее благоприятных в социальном, материальном или моральном плане. Однако Хартия практически не содержит более или менее подробного перечня составов нарушений, а ограничивается принципами, соблюдение которых гарантируется исключительно нравственными обязательствами подписавших ее лиц[265].

Хартия побудила руководителей Союза журналистов России (СЖР) вернуться к составлению Кодекса профессиональной этики, и он был одобрен Конгрессом журналистов России 23 июня 1994 года. Главным отличием нового Кодекса стало то, что он отбросил идею нравственного обязательства и вернулся к установлению зависимости между соблюдением его норм и членством в Союзе журналистов. IV съезд Союза журналистов России (апрель 1995 г.) продолжил эту линию, увязав соблюдение Кодекса с получением «Профессиональной карточки журналиста РФ», изначально задуманной в качестве удостоверения корреспондента, работающего «в поле»[266].

Существуют и другие документы, призванные играть роль профессионально-этических регуляторов в журналистском сообществе на уровне отдельных видов СМИ, отдельных регионов и даже редакционных коллективов, а именно: Хартия телерадиовещателей, Декларация Гильдии судебных репортеров, Меморандум Информационного агентства «Телевизионная служба новостей», Хартия взаимоотношений редакции газеты «Известия» и акционеров издания, Меморандум Национальной ассоциации телевещателей, Памятка журналиста телекомпании НТВ, Кодекс поведения распространителей финансово-экономической информации и т.д.

Этические кодексы и хартии важны содержащимся в них изложением профессионального долга, т.е. «выработанного содружеством журналистов представления об обязательствах перед обществом, которые содружество добровольно берет на себя, сообразуясь с местом и ролью своей профессии в общественной жизни»[267]. Что же касается организационных механизмов саморегуляции в сфере СМИ, то сегодня в России реально функционирует только *Большое жюри Союза журналистов России*. Правда, Хартией телерадиовещателей предусмотрено формирование Общественного вещательного совета, однако перспективы этого органа представляются весьма сомнительными именно потому, что в его функции должен входить контроль за выполнением Хартии.

Большое жюри Союза журналистов России задумано именно как орган корпоративной саморегуляции. В Положении о нем, утвержденном Федеративным советом Союза журналистов России 5 февраля 1999 года, Большое жюри определяется как корпоративный институт гражданского общества,

---

[265] **Профессиональная этика журналистов**. — С. 219–220.

[266] **Профессиональная этика журналистов**. — С. 215–218.

[267] **Лазутина Г.В.** Профессиональная этика журналиста. — М.: Аспект Пресс, 1999. — С. 177.

рассматривающий «конфликтные ситуации нравственно-этического характера, возникающие в журналистском сообществе в связи с исполнением журналистами своих профессиональных обязанностей»[268].

Большое жюри рассматривает конфликтные ситуации как по заявлению журналистов и их организаций, так и по инициативе иных физических и юридических лиц, заинтересованных в нравственно-этической оценке профессиональной деятельности конкретного журналиста, главного редактора, редакции, учредителя, издателя, распространителя или собственника средства массовой информации либо государственного органа, имеющего компетенцию в сфере массовой информации.

К особенностям процедуры, принятой в Большом жюри, можно отнести следующие:

1) принятие обращений к рассмотрению только после подписания как минимум одной из сторон конфликта соглашения о признании юрисдикции Большого жюри и готовности исполнить его решение;

2) вынесение решений на основании законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, международно-правовых документов (и прежде всего Декларации принципов поведения журналистов), действующих кодексов журналистской этики, а также учитывая сложившиеся в деятельности Жюри прецеденты;

3) рассмотрение конфликтных ситуаций преследует такие цели, как: установление конструктивного диалога между сторонами; осознание ими международно признанных правил поведения журналистов и необходимости следования им в повседневной практике СМИ; точную квалификацию оспариваемых действий и формулирование решений, пригодных для последующей их систематизации в качестве прецедентов;

4) формирование состава Жюри из числа авторитетных деятелей, обладающих безупречной репутацией и известных в журналистском сообществе высокими морально-этическими качествами;

5) для рассмотрения отдельных конфликтных ситуаций образуются коллегии *ad hoc* в составе не менее пяти членов жюри (таким образом удается решить проблему связи с регионами);

6) все вопросы решаются, как правило, консенсусом;

[268] **Профессиональная этика журналистов**. — С. 254–259.

7) Большое жюри облекает каждое свое решение в ту форму, которую сочтет адекватной характеру рассматриваемой ситуации;

8) Положение о Большом жюри является не более чем рамочным документом, который предполагается развивать и совершенствовать по мере накопления практики.

Крайне острой остается проблема исполнения решений Большого жюри. Редактор, издатель или владелец СМИ, заранее готовый признать юрисдикцию Жюри, не будет нарушать — во всяком случае преднамеренно — правила журналистской профессии. А тот, кто сделал подобные нарушения своим фирменным стилем, вряд ли захочет подчиняться вердиктам общественного органа. В этом очевидная слабость Большого жюри.

В 1994–2000 годах активно функционировала *Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации (СПИС)*. Ее предтечей был Третейский информационный суд, созданный Указом Президента РФ «Об информационных гарантиях для участников избирательной кампании 1993 года» от 29 октября 1993 года № 1792.

Правовой базой деятельности СПИС было Положение, утвержденное Указом Президента РФ от 31 января 1994 года № 228. В составе СПИС было несколько бывших и действующих журналистов, что роднило ее с зарубежными органами саморегулирования прессы. Однако в отличие от зарубежных аналогов СПИС являлась неким подобием государственного органа. Ее связь с институтом Президента выводилась из необходимости оказания содействия Президенту в реализации его полномочий в сфере массовой информации как гаранта прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). В этой формуле был заключен огромный смысл, поскольку в переходный период глава государства обязан взять непосредственно под свою защиту такой жизненно важный процесс, как формирование культуры свободы массовой информации.

Компетенция Судебной палаты была весьма широка, хотя, конечно, далеко не исчерпывала спектр гипотетически возможных информационных споров. Предметом разбирательства здесь могли быть споры, вытекающие из:

а) ущемления свободы массовой информации;

б) необходимости оперативно обеспечить исправление фактических ошибок в информационных сообщениях СМИ, затрагивающих общественные интересы;

в) необъективности и недостоверности сообщений в СМИ, в том числе основанных на слухах, непроверенных данных и ложной информации;

г) нарушений принципа равноправия в сфере массовой информации;

д) ущемления нравственных интересов детства и юношества в СМИ;

е) нарушений принципа политического плюрализма в информационных и общественно-политических теле- и радиопередачах;

ж) распределения времени вещания на телевидении и радио для фракций парламента.

Принимаемые Палатой решения были окончательными и обязательными для исполнения государственными органами и их должностными лицами в двухнедельный срок. Среди мер воздействия фигурировали, как правило, замечание, выговор, рекомендация (о направлении редакции предупреждения, об увольнении от должности и т.д.).

Рискну охарактеризовать Палату с ее «юридически-экзотическим», по выражению ее первого Председателя профессора А.Б. Венгерова, статусом как организованную в рамках Администрации Президента квазисудебную коллегию, разрешавшую информационные споры с позиций права и журналистской этики. Этот факт косвенно признала и сама Палата, указав в одном из своих документов, что ее решение представляет «лишь правовую оценку, коллективное мнение членов Палаты, основанное на требованиях российского законодательства». Именно здесь кроется причина того, что, согласно Положению, решения СПИС являлись окончательными.

Деятельность Судебной палаты постоянно подвергалась остракизму. И это естественно, поскольку, продолжая традиции, заложенные профессором А.Б. Венгеровым, она с равным рвением боролась как против ущемления прав прессы, в том числе со стороны федеральных органов государственной власти, так и против злоупотребления свободой массовой информации. Ее действительно независимая позиция в конце концов привела к ликвидации Палаты. Однако наработанные ею прецеденты продолжают помогать разбираться в сложных проблемах права массовой информации.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Много раз, будто кашу намасливал,
книги мыслями я начинял,
а цитаты из умерших классиков
по невежеству сам сочинял.

Цензура появилась в России тогда, когда в Великобритании она уже была отменена. И было это три века назад. Право массовой информации родилось в России тогда, когда в Западной Европе оно уже достигло полного развития и оказалось в кризисе перед лицом вызовов, порожденных новыми информационными и коммуникационными технологиями. И произошло это в прошлом веке. Временно́й разрыв существует объективно, сопровождая тысячелетний путь России в историческом пространстве. Он то сокращается, то, напротив, увеличивается в зависимости от тех шагов, которые делает наша страна. Проводим либерализацию экономики — разрыв сокращается, подчиняем государству негосударственные СМИ — увеличивается. А когда то и другое совершается одновременно, российский социум раздваивается в своих стремлениях к демократии и авторитаризму.

Впрочем, подобное раздвоение вполне объяснимо в условиях так называемого *переходного периода*. Напомню, что российские СМИ также пребывают в переходном состоянии, о чем говорится буквально с первых же страниц книги, где предпринята попытка описать во всех деталях это состояние и предложить средства по ускорению движения к намеченной цели.

Когда, однако, следует считать переходный период завершенным, понимая, что он может уподобиться и неустойчивому равновесию и (вследствие различных воздействий) перерасти в устойчивое равновесие, то есть стабильность, которая, впро-

чем, также может быть не только стабильным процветанием, но и стабильным бедствием?

Завершится ли переходный период в жизни российских СМИ и, если да, то каким образом, либо, напротив, прервется процесс трансформации? Разумеется, веер возможных ответов достаточно широк. Однако прежде чем пытаться охарактеризовать варианты, попробуем определить те индикаторы, по которым можно будет судить о завершенности переходного периода. При этом подчеркнем, что его завершенность должна означать достижение желаемого состояния устойчивого равновесия, ибо до этого, в условиях неустойчивого равновесия, попятное движение и даже возвращение к изначальному режиму остается в принципе возможным, хотя и ценой все более мощных потрясений.

В качестве *индикаторов* можно предложить следующие меры, многие из которых уже предприняты в странах Центральной и Восточной Европы, успевших пройти несколько дальше России по пути трансформации и модернизации в сфере массовой информации:

1) Преобразование государственных телерадиокомпаний в организации общественного вещания.

2) Разгосударствление и приватизация предприятий, составляющих материально-техническую базу производства и выпуска продукции СМИ (типографии, радиотелевизионные передающие центры и т.д.).

3) Возрастание объема рынка рекламы до уровня, который является минимально достаточным для обеспечения самоокупаемости выпуска СМИ.

4) Принятие и внедрение законодательных мер предотвращения монополизации СМИ, обеспечения транспарентности СМИ и независимости редакционной политики.

5) Формирование устойчивых, авторитетных и способных к взаимодействию структур гражданского общества в области СМИ, становление механизмов саморегуляции журналистского и медийного сообществ.

6) Установление справедливой и прозрачной системы экономической поддержки СМИ со стороны государства, исключающей адресные дотации и опирающейся на стабильные налоговые льготы.

7) Интеграция отечественных СМИ в транснациональные медийные корпорации.

8) Исчезновение государственных СМИ.

9) Стратификация средств массовой информации с четким разграничением «солидной», «массовой», «желтой» и т.д. прессы.

10) Синхронизация социально-экономических процессов в области СМИ со странами — членами Евросоюза и НАТО. Речь идет о том, что бывшие страны восточного блока все чаще болеют теми же болезнями в сферах экономики и социальных отношений, что и их развитые соседи, причем используют для их лечения те же методы и получают те же результаты.

Как явствует из изложенного выше, благополучное завершение переходного периода является лишь одним из вариантов развития событий в сфере СМИ. Такой сценарий предполагает целенаправленное и поступательное движение гражданского общества, государства и его руководства именно в данном направлении на достаточно большом временно́м отрезке.

Моментом истины станут, бесспорно, 2003 и 2004 годы, когда электоральные интересы могут спровоцировать ожесточенные информационные войны. Если повторится сценарий 1996 и 1999 годов, то можно будет с уверенностью констатировать: переход к цивилизованной системе СМИ не завершился.

Российской демократии крайне вредит устоявшееся представление о СМИ как о некоей *четвертой власти*. Сильно переоценивая информационное и психологическое воздействие СМИ на аудиторию, некоторые политтехнологи (например, С. Марков) убеждают общество и кремлевское руководство в целебности для России именно «манипуляторной демократии», т.е. управления общественным сознанием и поведением через тотально подконтрольную печатную и электронную прессу. По сути, речь идет о превращении СМИ в своего рода власть, «медиократию», которая не подчиняется какому-либо демократическому контролю, в отличие, например, от законодательных органов, но послушно выполняет задачи, поставленные перед ней манипуляторами. Таким образом, уже не общество использует СМИ, а СМИ — точнее, стоящие за ними силы и лица — будут использовать общество.

Подобный подход, в котором цинично игнорируются моральные ценности, ведет к вытеснению демократических институтов манипуляторными, а рыночных механизмов — мафиозными. Разумеется, он не имеет ничего общего с демократией, а значит, с европоцентристским вариантом развития российского общества и государства. Он чреват лишь *рецидивом тоталитарной трагедии*, — разве что в опереточном исполнении.

В действительности же СМИ не только не могут, но и не должны быть ветвью власти, поскольку в этом случае неизбежна борьба за влияние на них и через них. Их главная функция — добросовестно отражать происходящее, представлять конкурирующие мнения и тем самым способствовать формированию некоего консенсуса относительно базовых ценностей демократического общества. Именно наличие такого консенсуса составляет важнейшую предпосылку прочности гражданского общества и стабильности государства. Причем, ориентации на ценности гражданского общества должны быть свойственны журналистам хотя бы уже в силу того, что сами СМИ являются институтом гражданского общества, его глазами, ушами, голосом.

Правовые ресурсы достижения именно такого положения вещей, хотя далеко еще не исчерпаны, но все-таки имеют свои естественные границы, за которыми начинается сфера саморегуляции медийного сообщества. Причем, пример здесь показывает Интернет-сообщество, которое за очень короткий срок смогло заложить основы саморегулирования в сети. Например, по призыву одной из сетевых общественных организаций с сайтов были добровольно убраны 26 тысяч изображений детской порнографии. С учетом трансграничности и непосредственности Интернета саморегулирование вырастает в серьезное средство защиты интересов человека и общества в сети. Более того, не будем забывать о чисто программных средствах защиты, когда роль правовой нормы берет на себя программный код.

Бесспорно, будущее российского права массовой информации связано с *проникновением СМИ в трансграничные цифровые сети*. Именно через Интернет пресса обретает универсальность, немедленный характер коммуникации, мобильность, независимость от времени и пространства, глобальность. Сеть стимулирует появление новой ментальности, характерной для нарождающихся сетевых сообществ и опирающейся на объективные процессы расширения выбора во всех областях — от политики до стиля жизни, вытеснения иерархических организаций сетевыми, вытеснения представительной демократии демократией непосредственного участия. В результате формируется мировоззренческая открытость, потребление все новой и новой информации становится насущной потребностью человека, а интерактивность дает ему средства для информационного действия, взаимодействия, противодействия. Именно в киберпространстве рождается Глобальный Человек, который легко и мгновенно пересекает границы, не задумываясь над тем, что переносится из одной правовой реальности в другую.

Интернет развивался так успешно потому, что правительства просто не понимали его значения, а когда поняли, то было уже поздно. И теперь власти во всем мире пытаются интегрировать механизмы правового регулирования в киберпространство. Так рождается международное *Cyberspace Law*, которое можно перевести как «правовое регулирование деятельности в киберпространстве». Причем, основу его составляет именно законодательство о СМИ, поскольку техническая конвергенция логически ведет к конвергенции правовой. Главным постулатом Cyberspace Law должно стать: *то, что наказуемо вне сети (off-line), должно быть наказуемо и в сети (on-line)*. Только в этом случае Cyberspace Law не окажется построенным на принципах, противоположных тем, что складывались в юридической теории и практике многие тысячелетия.

ПОСЛЕДНЕЕ СЛОВО, ОБРАЩЕННОЕ К РЕЦЕНЗЕНТАМ И КРИТИКАМ

Я прочел твою книгу. Большая.
Ты вложил туда всю свою силу.
И цитаты ее украшают,
Как цветы украшают могилу.

С внутренним содроганием приступал я к работе над этой книгой, а завершаю ее с еще большим волнением. Меня не пугают ни разгромные рецензии, ни ехидные указания на пробелы, противоречия, ошибки. Наверняка среди сотен страниц дотошный буквоед найдет и то, и другое, и третье. Пусть ищет, ибо тем самым он будет ее читать.

Страшит молчание. Равнодушная констатация факта появления еще одной книжки. Сколько их выпускается только ради того, чтобы выполнить плановую научную работу, отчитаться за полученный грант, собрать под одной обложкой старые интервью, статьи и публичные выступления. Они выходят из типографии только затем, чтобы покрыться многозначительными дарственными надписями и быть небрежно брошенными на стоя́щих в книжном шкафу собратьев.

Я хотел бы видеть эту книгу в руках студентов, пришедших на семинар (я даже не против, чтобы ее резали на шпаргалки), адвоката, цитирующего ее в ходе судебной речи. На столе судьи. В портфеле журналиста, отправляющегося на задание. В руках моего коллеги-правоведа. Я писал, думая о них. Но прочтут ли они то, что написано ради них? Если не до конца, то хотя бы до середины?..

16 декабря 2001 года

Приложения

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«О средствах массовой информации»

от 27 декабря 1991 года № 2124-1

(в ред. Федеральных законов от 13.01.1995 № 6-ФЗ, от 06.06.1995 № 87-ФЗ, от 19.07.1995 № 114-ФЗ, от 27.12.1995 № 211-ФЗ, от 02.03.1998 № 30-ФЗ, от 20.06.2000 № 90-ФЗ, от 05.08.2000 № 110-ФЗ, от 04.08.2001 № 107-ФЗ)

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. **Свобода массовой информации**

В Российской Федерации

поиск, получение, производство и распространение массовой информации,

учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими,

изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации,

не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

Статья 2. **Средства массовой информации. Основные понятия**

Для целей настоящего Закона:

под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы;

под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации;

под периодическим печатным изданием понимается газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное название, текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год;

под радио-, теле-, видео-, кинохроникальной программой понимается совокупность периодических аудио-, аудиовизуальных сообщений и материалов (передач), имеющая постоянное название и выходящая в свет (в эфир) не реже одного раза в год;

под продукцией средства массовой информации понимается тираж или часть тиража отдельного номера периодического печатного издания, отдельный выпуск радио-, теле-, кинохроникальной программы, тираж или часть тиража аудио- или видеозаписи программы;

под распространением продукции средства массовой информации понимается продажа (подписка, доставка, раздача) периодических печатных изданий, аудио- или видеозаписей программ, трансляция радио-, телепрограмм (вещание), демонстрация кинохроникальных программ;

под специализированным средством массовой информации понимается такое средство массовой информации, для регистрации или распространения продукции которого настоящим Законом установлены специальные правила;

под редакцией средства массовой информации понимается организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации;

под главным редактором понимается лицо, возглавляющее редакцию (независимо от наименования должности) и принимающее окончательные решения в отношении производства и выпуска средства массовой информации;

под журналистом понимается лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию;

под издателем понимается издательство, иное учреждение, предприятие (предприниматель), осуществляющее материально-техническое обеспечение производства продукции средства массовой информации, а также приравненное к издателю юридическое лицо или гражданин, для которого эта деятельность не является основной либо не служит главным источником дохода;

под распространителем понимается лицо, осуществляющее распространение продукции средства массовой информации по договору с редакцией, издателем или на иных законных основаниях.

Статья 3. **Недопустимость цензуры**

Цензура массовой информации, то есть требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или

интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, — не допускается.

Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, — не допускается.

Статья 4. **Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации**

Не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны, *а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости (в ред. Федерального закона от 19 июля 1995 г. № 114-ФЗ)*[269].

Запрещается использование в теле-, видео-, кинопрограммах, *документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации*, скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей *и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье (в ред. Федерального закона от 19 июля 1995 г. № 114-ФЗ)*.

Запрещаются распространение в средствах массовой информации, а также в компьютерных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, за исключением рекламы наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки II и III в соответствии с Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах», в средствах массовой информации, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников, а также распространение иной информации, распространение которой запрещено федеральными законами (ч. 3 введена Федеральным законом от 20 июня 2000 г. № 90-ФЗ).

Статья 5. **Законодательство о средствах массовой информации**

Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации состоит из настоящего Закона и издаваемых в соответ-

[269] Курсивом выделены внесенные в Закон изменения и дополнения. В скобках указан источник — соответствующий федеральный закон.

ствии с ним других законодательных актов, законодательства о средствах массовой информации республик в составе Российской Федерации.

Если межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией, предусмотрены для организации и деятельности средств массовой информации иные правила, чем установленные настоящим Законом, применяются правила межгосударственного договора.

Статья 6. **Применение Закона**

Настоящий Закон применяется в отношении средств массовой информации, учреждаемых в Российской Федерации, а для создаваемых за ее пределами — лишь в части, касающейся распространения их продукции в Российской Федерации.

Юридические лица и граждане других государств, лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности, предусмотренные настоящим Законом, наравне с организациями и гражданами Российской Федерации, если иное не установлено законом.

Глава II. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 7. **Учредитель**

Учредителем (соучредителем) средства массовой информации может быть гражданин, объединение граждан, предприятие, учреждение, организация, государственный орган.

Не может выступать учредителем:

гражданин, не достигший 18-летнего возраста, либо отбывающий наказание в местах лишения свободы по приговору суда, либо душевнобольной, признанный судом недееспособным;

объединение граждан, предприятие, учреждение, организация, деятельность которых запрещена по закону;

гражданин другого государства или лицо без гражданства, не проживающее постоянно в Российской Федерации.

Соучредители выступают в качестве учредителя совместно.

Статья 8. **Регистрация средства массовой информации**

Редакция средства массовой информации осуществляет свою деятельность после его регистрации.

Заявление о регистрации средства массовой информации, продукция которого предназначена для распространения преимущественно:

на всей территории Российской Федерации, за ее пределами, на территории нескольких республик в составе Российской Федерации, нескольких краев и областей — подается учредителем в Министерство печати и информации Российской Федерации;

на территории республики в составе Российской Федерации, края, области, района, города, иного населенного пункта, района в городе, микрорайона — подается учредителем в соответствующие территориальные органы Государственной инспекции по защите свободы печати и массовой информации при Министерстве печати и информации Российской Федерации.

Учредителю либо лицу, действующему по его уполномочию, высылается (выдается) уведомление о приеме заявления с указанием даты поступления. Заявление о регистрации подлежит рассмотрению регистрирующим органом в месячный срок с указанной даты.

Средство массовой информации считается зарегистрированным со дня выдачи свидетельства о регистрации.

Учредитель сохраняет за собой право приступить к производству продукции средства массовой информации в течение одного года со дня выдачи свидетельства о регистрации. В случае пропуска этого срока свидетельство о регистрации средства массовой информации признается недействительным.

Статья 9. **Недопустимость повторной регистрации**

Зарегистрированное средство массовой информации не может быть повторно зарегистрировано в том же или ином регистрирующем органе.

В случае установления судом факта повторной регистрации законной признается первая по дате регистрация.

Статья 10. **Заявление о регистрации**

В заявлении о регистрации средства массовой информации должны быть указаны:

1) сведения об учредителе (соучредителях), обусловленные требованиями настоящего Закона;

2) название средства массовой информации;

3) язык (языки);

4) адрес редакции;

5) форма периодического распространения массовой информации;

6) предполагаемая территория распространения продукции;

7) примерная тематика и (или) специализация;

8) предполагаемые периодичность выпуска, максимальный объем средства массовой информации;

9) источники финансирования;

10) сведения о том, в отношении каких других средств массовой информации заявитель является учредителем, собственником, главным редактором (редакцией), издателем или распространителем.

К заявлению прилагается документ, удостоверяющий уплату регистрационного сбора.

Предъявление иных требований при регистрации средства массовой информации запрещается.

Статья 11. **Перерегистрация и уведомление**

Смена учредителя, изменение состава соучредителей, а равно названия, языка, формы периодического распространения массовой информации, территории распространения его продукции допускается лишь при условии перерегистрации средства массовой информации.

Перерегистрация средств массовой информации осуществляется в том же порядке, что и их регистрация.

Перерегистрация средства массовой информации, деятельность которого прекращена судом, не допускается.

При изменении местонахождения редакции, периодичности выпуска и максимального объема средства массовой информации учредитель обязан в месячный срок письменно уведомить об этом регистрирующий орган.

Статья 12. **Освобождение от регистрации**

Не требуется регистрация:

средств массовой информации, учреждаемых органами законодательной, исполнительной и судебной власти исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов;

периодических печатных изданий тиражом менее одной тысячи экземпляров;

радио- и телепрограмм, распространяемых по кабельным сетям, ограниченным помещением и территорией одного государственного учреждения, учебного заведения или промышленного предприятия либо имеющим не более десяти абонентов;

аудио- и видеопрограмм, распространяемых в записи тиражом не более десяти экземпляров.

Статья 13. **Отказ в регистрации**

Отказ в регистрации средства массовой информации возможен только по следующим основаниям:

1) если заявление подано от имени гражданина, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации, не обладающих правом на учреждение средств массовой информации в соответствии с настоящим Законом;

2) если указанные в заявлении сведения не соответствуют действительности;

3) если название, примерная тематика и (или) специализация средства массовой информации представляют злоупотребление свободой массовой информации в смысле части 1 статьи 4 настоящего Закона;

4) если данным регистрирующим органом либо Министерством печати и информации Российской Федерации ранее зарегистрировано средство массовой информации с теми же названием и формой распространения массовой информации.

Извещение об отказе в регистрации направляется заявителю в письменной форме с указанием оснований отказа, предусмотренных настоящим Законом.

Заявление о регистрации средства массовой информации возвращается заявителю без рассмотрения, с указанием основания возврата:

1) если заявление подано с нарушением требований части второй статьи 8 или части первой статьи 10 настоящего Закона;

2) если заявление от имени учредителя подано лицом, не имеющим на то полномочий;

3) если не уплачен регистрационный сбор.

После устранения нарушений заявление принимается к рассмотрению.

Статья 14. **Регистрационный сбор**

За выдачу свидетельства о регистрации взимается регистрационный сбор в порядке и размерах, определяемых Правительством Российской Федерации. Для средств массовой информации, специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного или эротического характера, устанавливается повышенный, а для специализирующихся на сообщениях и материалах для детей и подростков, инвалидов, а также образовательного и культурно-просветительского назначения — пониженный регистрационный сбор.

В случае отказа в регистрации, а равно отказа от регистрации заявитель имеет право на возврат регистрационного сбора в течение трех месяцев начиная с указанной в уведомлении даты поступления заявления о регистрации. Основанием для возврата денег по месту уплаты регистрационного сбора является документ о его уплате, на котором по просьбе заявителя делается отметка регистрирующего органа «Регистрация не произведена».

Статья 15. **Признание свидетельства о регистрации недействительным**

Свидетельство о регистрации средства массовой информации может быть признано недействительным исключительно судом в порядке гражданского судопроизводства по заявлению регистрирующего органа или Министерства печати и информации Российской Федерации только в случаях:

1) если свидетельство о регистрации получено обманным путем;

2) если средство массовой информации не выходит в свет (в эфир) более одного года;

3) если устав редакции или заменяющий его договор не принят и (или) не утвержден в течение трех месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного средства массовой информации;

4) если имела место повторная регистрация данного средства массовой информации.

При признании свидетельства о регистрации недействительным регистрационный сбор возврату не подлежит.

Статья 16. **Прекращение и приостановление деятельности**

Деятельность средства массовой информации может быть прекращена или приостановлена только по решению учредителя либо судом в порядке гражданского судопроизводства по иску регистрирующего органа или Министерства печати и информации Российской Федерации.

Учредитель имеет право прекратить или приостановить деятельность средства массовой информации исключительно в случаях и порядке, предусмотренных уставом редакции или договором между учредителем и редакцией (главным редактором).

Основанием для прекращения судом деятельности средства массовой информации являются неоднократные в течение 12 месяцев нарушения редакцией требований статьи 4 настоящего Закона, по поводу которых регистрирующим органом или Министерством печати и информации Российской Федерации делались письменные предупреждения учредителю и (или) редакции (главному редактору), а равно неисполнение постановления суда о приостановлении деятельности средства массовой информации.

Основанием для приостановления судом (судьей) деятельности средства массовой информации может служить только необходимость обеспечения иска, предусмотренного частью 1 настоящей статьи.

Прекращение деятельности средства массовой информации влечет недействительность свидетельства о его регистрации и устава редакции.

Статья 17. **Возникновение прав и обязанностей**

Права и обязанности учредителя и редакции, предусмотренные настоящим Законом, возникают с момента регистрации средства массовой информации, а предусмотренные уставом редакции — с момента его утверждения. Учредитель, редакция, издатель, распространитель могут дополнительно установить на договорной основе взаимные права и обязанности. Положения устава и договоров не должны противоречить настоящему Закону и иным актам законодательства Российской Федерации.

Статья 18. **Статус учредителя**

Учредитель утверждает устав редакции и (или) заключает договор с редакцией средства массовой информации (главным редактором).

Учредитель вправе обязать редакцию поместить бесплатно и в указанный срок сообщение или материал от его имени (заявление учредителя). Максимальный объем заявления учредителя определяется в уставе редакции, ее договоре либо ином соглашении с учредителем. По претензиям и искам, связанным с заявлением учредителя, ответственность несет учредитель. Если принадлежность указанного сообщения или материала учредителю не оговорена редакцией, она выступает соответчиком.

Учредитель не вправе вмешиваться в деятельность средства массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором).

Учредитель может передать свои права и обязанности третьему лицу с согласия редакции и соучредителей. В случае ликвидации или реорганизации учредителя — объединения граждан, предприятия, учреждения, организации, государственного органа — его права и обязанности в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом редакции.

Учредитель может выступать в качестве редакции, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

Статья 19. **Статус редакции**

Редакция осуществляет свою деятельность на основе профессиональной самостоятельности.

Редакция может быть юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом, организованным в любой допускаемой Законом форме. Если редакция зарегистрированного средства массовой информации организуется в качестве предприятия, то она подлежит также регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации о предприятиях и предпринимательской деятельности и помимо производства и выпуска средства массовой информации вправе осуществлять в установленном порядке иную, не запрещенную законом деятельность.

В течение двух лет со дня первого выхода в свет (в эфир) продукции средства массовой информации редакция освобождается от налоговых платежей. Перерегистрация средства массовой информации не влияет на исчисление данного срока. В случае, если учредитель прекратил деятельность средства массовой информации до истечения указанного срока, платежи взыскиваются в полном объеме за весь срок.

Редакция может выступать в качестве учредителя средства массовой информации, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

Редакцией руководит главный редактор, который осуществляет свои полномочия на основе настоящего Закона, устава редакции, договора между учредителем и редакцией (главным редактором). Главный редактор представляет редакцию в отношениях с учредителем, издателем, распространителем, гражданами, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями, государственными органами, а также в суде. Он несет ответственность за выполнение требований, предъявляемых к деятельности средства массовой информации настоящим Законом и другими законодательными актами Российской Федерации.

Статья 19[1]. **Ограничения, связанные с учреждением теле-, видеопрограмм и организаций (юридических лиц), осуществляющих телевещание**

Иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство, не вправе выступать учредителями теле-, видеопрограмм.

Иностранный гражданин, лицо без гражданства и гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство, иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, не вправе учреждать организации (юридические лица), осуществляющие телевещание, зона уверенного приема передач которых охватывает половину и более половины субъектов Российской Федерации либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности населения Российской Федерации.

Отчуждение акций (долей) учредителем теле-, видеопрограммы, в том числе после ее регистрации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей (осуществляющим) телевещание, зона уверенного приема передач которой (которого) охватывает половину и более половины субъектов Российской Федерации либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности населения Российской Федерации, повлекшее появление в их уставном (складочном) капитале доли (вклада) иностранного участия, составляющей 50 процентов и более, не допускается (статья введена Федеральным законом от 04 августа 2001 г. № 107-ФЗ).

Статья 20. **Устав редакции**

Устав редакции средства массовой информации принимается на общем собрании коллектива журналистов — штатных сотрудников редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей его состава и утверждается учредителем.

В уставе редакции должны быть определены:

1) взаимные права и обязанности учредителя, редакции, главного редактора;

2) полномочия коллектива журналистов — штатных сотрудников редакции;

3) порядок назначения (избрания) главного редактора, редакционной коллегии и (или) иных органов управления редакцией;

4) основания и порядок прекращения и приостановления деятельности средства массовой информации;

5) передача и (или) сохранение права на название, иные юридические последствия смены учредителя, изменения состава соучредителей, прекращения деятельности средства массовой информации, ликвидации или реорганизации редакции, изменения ее организационно-правовой формы;

6) порядок утверждения и изменения устава редакции, а также иные положения, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами.

До утверждения устава редакции, а также если редакция состоит менее чем из 10 человек, ее отношения с учредителем, включая вопросы, перечисленные в пунктах 1–5 части 2 настоящей статьи, могут определяться заменяющим устав договором между учредителем и редакцией (главным редактором).

Устав редакции, организуемой в качестве предприятия, может являться одновременно уставом данного предприятия. В этом случае устав редакции должен соответствовать также законодательству о предприятиях и предпринимательской деятельности.

Копия устава редакции или заменяющего его договора направляется в регистрирующий орган не позднее трех месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного средства массовой информации. При этом редакция вправе оговорить, какие сведения, содержащиеся в ее уставе или заменяющем его договоре, составляют коммерческую тайну.

Статья 21. **Статус издателя**

Издатель осуществляет свои права и несет обязанности на основе данного Закона, *Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»*, законодательства об изда-

тельском деле, предприятиях и предпринимательской деятельности *(в ред. Федерального закона от 13 января 1995 г. № 6-ФЗ)*.

Издатель может выступать в качестве учредителя средства массовой информации, редакции, распространителя, собственника имущества редакции.

Статья 22. **Договоры**

Договором между соучредителями средства массовой информации определяются их взаимные права, обязанности, ответственность, порядок, условия и юридические последствия изменения состава соучредителей, процедура разрешения споров между ними.

Договором между учредителем и редакцией (главным редактором) определяются производственные, имущественные и финансовые отношения между ними: порядок выделения и использования средств на содержание редакции, распределения прибыли, образования фондов и возмещения убытков, обязательства учредителя по обеспечению надлежащих производственных и социально-бытовых условий жизни и труда сотрудников редакции. Стороной в договоре с редакцией может быть каждый соучредитель в отдельности либо все соучредители вместе.

Договором между редакцией и издателем определяются производственные, имущественные и финансовые отношения между ними, взаимное распределение издательских прав, обязательства издателя по материально-техническому обеспечению производства продукции средства массовой информации и ответственность сторон.

Учредитель, редакция (главный редактор) и издатель могут заключать также иные договоры между собой, а также с распространителем.

Статья 23. **Информационные агентства**

При применении настоящего Закона в отношении информационных агентств на них одновременно распространяются статус редакции, издателя, распространителя и правовой режим средства массовой информации.

Бюллетень, вестник, иное издание или программа с постоянным названием, учреждаемые информационным агентством, регистрируются в порядке, установленном настоящим Законом.

При распространении сообщений и материалов информационного агентства другим средством массовой информации ссылка на информационное агентство обязательна.

Статья 24. **Иные средства массовой информации**

Правила, установленные настоящим Законом для периодических печатных изданий, применяются в отношении периодического распространения тиражом тысяча и более экземпляров текстов, созданных с помощью компьютеров и (или) хранящихся в их банках и базах данных, а равно в отношении иных средств массовой информации, продукция которых распространяется в виде печатных сообщений, материалов, изображений.

Правила, установленные настоящим Законом для радио- и телепрограмм, применяются в отношении периодического распространения массовой информации через системы телетекста, видеотекста и иные телекоммуникационные сети, если законодательством Российской Федерации не установлено иное.

Глава III. РАСПРОСТРАНЕНИЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 25. **Порядок распространения**

Воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции средств массовой информации со стороны граждан, объединений граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, государственных органов — не допускается.

Распространение продукции средства массовой информации считается коммерческим, если за нее взимается плата. Продукция, предназначенная для некоммерческого распространения, должна иметь пометку «Бесплатно» и не может быть предметом коммерческого распространения.

Демонстрация видеозаписей программ в жилых помещениях, а равно снятие единичных копий с них, если при этом не взимается плата прямо или косвенно, не считается распространением продукции средства массовой информации в смысле настоящего Закона.

Розничная продажа, в том числе с рук, тиража периодических печатных изданий не подлежит ограничениям, за исключением предусмотренных настоящим Законом. Розничная продажа тиража периодических печатных изданий в местах, не являющихся общедоступными, — помещениях и иных объектах, в отношении которых собственником или лицом, уполномоченным управлять его имуществом, установлен особый режим пользования, — допускается не иначе как с согласия указанных лиц.

В случае нарушения редакцией, издателем или распространителем имущественных либо личных неимущественных прав авторов и в иных случаях, предусмотренных законом, распространение продукции средства массовой информации может быть прекращено по решению суда.

Статья 26. **Выход в свет (в эфир)**

Распространение продукции средства массовой информации допускается только после того, как главным редактором дано разрешение на выход в свет (в эфир).

Статья 27. **Выходные данные**

Каждый выпуск периодического печатного издания должен содержать следующие сведения:

1) название издания;

2) учредитель (соучредители);

3) фамилия, инициалы главного редактора;

4) порядковый номер выпуска и дата его выхода в свет, а для газет — также время подписания в печать (установленное по графику и фактическое);

5) индекс — для изданий, распространяемых через предприятия связи;

6) тираж;

7) цена, либо пометка «Свободная цена», либо пометка «Бесплатно»;

8) адреса редакции, издателя, типографии.

При каждом выходе радио- или телепрограммы в эфир, а при непрерывном вещании не реже четырех раз в сутки редакция обязана объявлять название программы.

Каждая копия аудио-, видео- или кинохроникальной программы должна содержать следующие сведения:

1) название программы;

2) дата выхода в свет (в эфир) и номер выпуска;

3) фамилия, инициалы главного редактора;

4) тираж;

5) редакция и ее адрес;

6) цена, либо пометка «Свободная цена», либо пометка «Бесплатно».

Сообщения и материалы информационного агентства должны сопровождаться его названием.

Если средство массовой информации не освобождено от регистрации, то в выходных данных указывается также зарегистрировавший его орган и регистрационный номер.

Статья 28. **Тираж**

Тираж периодического печатного издания, аудио-, видео-, кинохроникальной программы определяется главным редактором по согласованию с издателем.

Изъятие, а равно уничтожение тиража или его части допускается не иначе как по вступившему в силу решению суда.

Для средств массовой информации, специализирующихся на производстве продукции рекламного или эротического характера, устанавливается потиражный сбор, взимаемый в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Статья 29. **Обязательные экземпляры**

Обязательные бесплатные экземпляры периодических печатных изданий, в том числе освобожденных от регистрации в силу статьи 12 настоящего Закона, тотчас по изготовлении начального выпуска тиража редакция направляет учредителю (соучредителям), органу, зарегистрировавшему данное средство массовой информации, в Министерство печати и информации Российской Федерации, в научно-производственное объединение «Всесоюзная книжная палата», в Государственную библиотеку СССР им. В.И. Ленина, Государственную публичную библиотеку им. М.Е. Салтыкова-Щедрина, Библиотеку Верховного Совета Российской Федерации и Библиотеку Президента Российской Федерации.

Министерство печати и информации Российской Федерации вправе обязать редакции направлять платные экземпляры также в другие учреждения и организации.

Статья 30. **Федеральная комиссия по телерадиовещанию**

Федеральная комиссия по телерадиовещанию вырабатывает государственную политику в области лицензирования радио- и телевещания и проводит ее как непосредственно, так и через *территориальные* комиссии по телерадиовещанию *(в ред. Федерального закона от 6 июня 1995 г. № 87-ФЗ)*.

Порядок формирования и деятельности Федеральной комиссии по телерадиовещанию и *территориальных* комиссий определяется Законом Российской Федерации *(в ред. Федерального закона от 6 июня 1995 г. № 87-ФЗ)*.

Статья 31. **Лицензия на вещание**

Лицензии на вещание выдаются Федеральной комиссией по телерадиовещанию и *территориальными* комиссиями *(в ред. Федерального закона от 6 июня 1995 г. № 87-ФЗ)*.

Лицензия на вещание дает ее держателю право, используя технические средства эфирного, проводного или кабельного телерадиовещания, в том числе находящиеся в его собственности, осуществлять с соблюдением лицензионных условий распространение продукции средств массовой информации, зарегистрированных в соответствии с настоящим Законом.

В выдаче лицензии на вещание должно быть отказано, если отсутствует техническая возможность осуществлять вещание с заявленными характеристиками либо близкими к ним.

В выдаче лицензии на вещание может быть отказано по основаниям, предусмотренным условиями конкурса, если заявки рассматриваются на конкурсной основе.

Уступка лицензии на вещание другому лицу допускается только с согласия органа, ее выдавшего, с соответствующим переоформлением лицензии.

Размеры и порядок взимания платы за лицензию на вещание, а также за переоформление лицензии устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Статья 32. **Аннулирование лицензии**

Лицензия аннулируется в случаях:

1) если она была получена обманным путем;

2) если неоднократно нарушались лицензионные условия либо предусмотренные настоящим Законом правила распространения радио- и телепрограмм, по поводу чего делались письменные предупреждения;

3) если Комиссией по телерадиовещанию установлен факт скрытой уступки лицензии.

Законами Российской Федерации могут быть установлены дополнительные основания аннулирования лицензии.

Аннулирование лицензии производится решением выдавшего ее органа либо Федеральной комиссией по телерадиовещанию.

При аннулировании лицензии плата за лицензию возврату не подлежит.

Статья 33. **Искусственные помехи**

Создание искусственных помех, препятствующих уверенному приему радио-, телепрограмм, т.е. распространению радио-, теле- и иных технических сигналов в полосе частот, на которых осуществляется вещание по лицензии, влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Индустриальные помехи, т.е. искусственные помехи, возникающие при эксплуатации технических устройств в процессе хозяйственной деятельности, подлежат устранению за счет лиц, в собственности (ведении) которых находятся источники этих помех.

Статья 34. **Хранение материалов радио- и телепередач**

В целях обеспечения доказательств, имеющих значение для правильного разрешения споров, редакция радио-, телепрограммы обязана:

сохранять материалы собственных передач, вышедших в эфир в записи;

фиксировать в регистрационном журнале передачи, вышедшие в эфир.

В регистрационном журнале указываются дата и время выхода в эфир, тема передачи, ее автор, ведущий и участники.

Сроки хранения:

материалов передач — не менее одного месяца со дня выхода в эфир;

регистрационного журнала — не менее одного года с даты последней записи в нем.

Статья 35. **Обязательные сообщения**

Редакция обязана опубликовать бесплатно и в предписанный срок:

вступившее в законную силу решение суда, содержащее требование об опубликовании такого решения через данное средство массовой информации;

поступившее от органа, зарегистрировавшего данное средство массовой информации, сообщение, касающееся деятельности редакции.

Редакции средств массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, обязаны публиковать по требованию этих органов их официальные сообщения в порядке, регулируемом уставом редакции или заменяющим его договором, а равно иные материалы, публикация которых в данных средствах массовой информации предусмотрена законодательством Российской Федерации.

Государственные средства массовой информации обязаны публиковать сообщения и материалы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (ч. 3 введена Федеральным законом от 13 января 1995 г. № 6-ФЗ).

Редакции государственных средств массовой информации обязаны незамедлительно и на безвозмездной основе выпускать в свет (в эфир) по требованию Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации оперативную информацию по вопросам пожарной безопасности (ч. 4 введена Федеральным законом от 27 декабря 1995 г. № 211-ФЗ).

Статья 36. **Распространение рекламы**

Распространение рекламы в средствах массовой информации осуществляется в порядке, установленном законодательством

Российской Федерации о рекламе (в ред. Федерального закона от 02.03.1998 г. № 30-ФЗ)[270].

Статья 37. **Эротические издания**

Под средством массовой информации, специализирующимся на сообщениях и материалах эротического характера, для целей настоящего Закона понимаются периодическое издание или программа, которые в целом и систематически эксплуатируют интерес к сексу.

Распространение выпусков специализированных радио- и телепрограмм эротического характера без кодирования сигнала допускается только с 23 часов до 4 часов по местному времени, если иное не установлено местной администрацией.

Розничная продажа продукции средств массовой информации, специализирующихся на сообщениях и материалах эротического характера, допускается только в запечатанных прозрачных упаковках и в специально предназначенных для этого помещениях, расположение которых определяется местной администрацией.

Глава IV. ОТНОШЕНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ С ГРАЖДАНАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Статья 38. **Право на получение информации**

Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

Государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствам массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

Статья 39. **Запрос информации**

Редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции.

Статья 40. **Отказ и отсрочка в предоставлении информации**

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Уведомление об отказе вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны:

1) причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну;

2) должностное лицо, отказывающее в предоставлении информации;

3) дата принятия решения об отказе.

Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации допустима, если требуемые сведения не могут быть представлены в семидневный срок. Уведомление об отсрочке вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны:

1) причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в семидневный срок;

2) дата, к которой будет представлена запрашиваемая информация;

3) должностное лицо, установившее отсрочку;

4) дата принятия решения об отсрочке.

Статья 41. **Конфиденциальная информация**

Редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне.

Редакция обязана сохранять в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом.

Редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, совершившего преступление либо подозреваемого в его совершении, а равно совершившего административное правонарушение или антиобщественное действие,

---

[270] См. прежнюю редакцию ст. 36: В средствах массовой информации, не зарегистрированных в качестве специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, реклама не должна превышать:

40 процентов объема отдельного номера периодического печатного издания;

25 процентов объема вещания — для радио- и телепрограмм.

Редакция не вправе взимать плату за помещение рекламы под видом информационного, редакционного или авторского материала.

без согласия самого несовершеннолетнего и его законного представителя (ч. 3 введена Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 110-ФЗ).

Редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, признанного потерпевшим, без согласия самого несовершеннолетнего и (или) его законного представителя (ч. 4 введена Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 110-ФЗ).

Статья 42. **Авторские произведения и письма**

Редакция обязана соблюдать права на используемые произведения, включая авторские права, издательские права, иные права на интеллектуальную собственность. Автор либо иное лицо, обладающее правами на произведение, может особо оговорить условия и характер использования предоставляемого редакции произведения.

Письмо, адресованное в редакцию, может быть использовано в сообщениях и материалах данного средства массовой информации, если при этом не искажается смысл письма и не нарушаются положения настоящего Закона. Редакция не обязана отвечать на письма граждан и пересылать эти письма тем органам, организациям и должностным лицам, в чью компетенцию входит их рассмотрение.

Никто не вправе обязать редакцию опубликовать отклоненное ею произведение, письмо, другое сообщение или материал, если иное не предусмотрено законом.

Статья 43. **Право на опровержение**

Гражданин или организация вправе потребовать от редакции опровержения не соответствующих действительности и порочащих их честь и достоинство сведений, которые были распространены в данном средстве массовой информации. Такое право имеют также законные представители гражданина, если сам гражданин не имеет возможности потребовать опровержения. Если редакция средства массовой информации не располагает доказательствами того, что распространенные им сведения соответствуют действительности, она обязана опровергнуть их в том же средстве массовой информации.

Если гражданин или организация представили текст опровержения, то распространению подлежит данный текст при условии его соответствия требованиям настоящего Закона. Редакция радио-, телепрограммы, обязанная распространить опровержение, может предоставить гражданину или представителю организации, потребовавшему этого, возможность зачитать собственный текст и передать его в записи.

Статья 44. **Порядок опровержения**

В опровержении должно быть указано, какие сведения не соответствуют действительности, когда и как они были распространены данным средством массовой информации.

Опровержение в периодическом печатном издании должно быть набрано тем же шрифтом и помещено под заголовком «Опровержение», как правило, на том же месте полосы, что и опровергаемое сообщение или материал. По радио и телевидению опровержение должно быть передано в то же время суток и, как правило, в той же передаче, что и опровергаемое сообщение или материал.

Объем опровержения не может более чем вдвое превышать объем опровергаемого фрагмента распространенного сообщения или материала. Нельзя требовать, чтобы текст опровержения был короче одной стандартной страницы машинописного текста. Опровержение по радио и телевидению не должно занимать меньше эфирного времени, чем требуется для прочтения диктором стандартной страницы машинописного текста.

Опровержение должно последовать:

1) в средствах массовой информации, выходящих в свет (в эфир) не реже одного раза в неделю, — в течение десяти дней со дня получения требования об опровержении или его текста;

2) в иных средствах массовой информации — в подготавливаемом или ближайшем планируемом выпуске.

В течение месяца со дня получения требования об опровержении либо его текста редакция обязана в письменной форме уведомить заинтересованных гражданина или организацию о предполагаемом сроке распространения опровержения либо об отказе в его распространении с указанием оснований отказа.

Статья 45. **Основания отказа в опровержении**

В опровержении должно быть отказано, если данное требование либо представленный текст опровержения:

1) является злоупотреблением свободой массовой информации в смысле части 1 статьи 4 настоящего Закона;

2) противоречит вступившему в законную силу решению суда;

3) является анонимным.

В опровержении может быть отказано:

1) если опровергаются сведения, которые уже опровергнуты в данном средстве массовой информации;

2) если требование об опровержении либо представленный текст его поступили в редакцию по истечении одного года со дня распространения опровергаемых сведений в данном средстве массовой информации.

Отказ в опровержении либо нарушение установленного настоящим Законом порядка опровержения могут быть в течение года со

дня распространения опровергаемых сведений обжалованы в суд в соответствии с гражданским и гражданско-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Статья 46. **Право на ответ**

Гражданин или организация, в отношении которых в средстве массовой информации распространены сведения, не соответствующие действительности либо ущемляющие права и законные интересы гражданина, имеют право на ответ (комментарий, реплику) в том же средстве массовой информации.

В отношении ответа и отказа в таковом применяются правила статей 43–45 настоящего Закона.

Ответ на ответ помещается не ранее чем в следующем выпуске средства массовой информации. Данное правило не распространяется на редакционные комментарии.

Глава V. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЖУРНАЛИСТА

Статья 47. **Права журналиста**

Журналист имеет право:

1) искать, запрашивать, получать и распространять информацию;

2) посещать государственный органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы;

3) быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации;

4) получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну;

5) копировать, публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить документы и материалы при условии соблюдения требований части 1 статьи 42 настоящего Закона;

6) производить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки, за исключением случаев, предусмотренных законом;

7) посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; присутствовать на митингах и демонстрациях;

8) проверять достоверность сообщаемой ему информации;

9) излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью;

10) отказаться от подготовки за своей подписью сообщения или материала, противоречащего его убеждениям;

11) снять свою подпись под сообщением или материалом, содержание которого, по его мнению, было искажено в процессе редакционной подготовки, либо запретить или иным образом оговорить условия и характер использования данного сообщения или материала в соответствии с частью 1 статьи 42 настоящего Закона;

12) распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под псевдонимом или без подписи.

Журналист пользуется также иными правами, предоставленными ему законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

Статья 48. **Аккредитация**

Редакция имеет право подать заявку в государственный орган, организацию, учреждение, орган общественного объединения на аккредитацию при них своих журналистов.

Государственные органы, организации, учреждения, органы общественных объединений аккредитуют заявленных журналистов при условии соблюдения редакциями правил аккредитации, установленных этими органами, организациями, учреждениями.

Аккредитовавшие журналистов органы, организации, учреждения обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи.

Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами, организациями, учреждениями, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия.

Журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные правила аккредитации либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда.

Аккредитация собственных корреспондентов редакций средств массовой информации осуществляется в соответствии с требованиями настоящей статьи.

Статья 49. **Обязанности журналиста**

Журналист обязан:

1) соблюдать устав редакции, с которой он состоит в трудовых отношениях;

2) проверять достоверность сообщаемой им информации;

3) удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании на ее источник, а также об авторизации цитируемого высказывания, если оно оглашается впервые;

4) сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника;

5) получать согласие (за исключением случаев, когда это необходимо для защиты общественных интересов) на распространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от самого гражданина или его законных представителей;

6) при получении информации от граждан и должностных лиц ставить их в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки;

7) ставить в известность главного редактора о возможных исках и предъявлении иных предусмотренных законом требований в связи с распространением подготовленного им сообщения или материала;

8) отказаться от данного ему главным редактором или редакцией задания, если оно либо его выполнение связано с нарушением закона;

9) предъявлять при осуществлении профессиональной деятельности по первому требованию редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста.

Журналист несет также иные обязанности, установленные законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

При осуществлении профессиональной деятельности журналист обязан уважать права, законные интересы, честь и достоинство граждан и организаций.

Государство гарантирует журналисту в связи с осуществлением им профессиональной деятельности защиту его чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества как лицу, выполняющему общественный долг.

Статья 50. Скрытая запись

Распространение сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки, допускается:

1) если это не нарушает конституционных прав и свобод человека и гражданина;

2) если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц;

3) если демонстрация записи производится по решению суда.

Статья 51. Недопустимость злоупотребления правами журналиста

Не допускается использование установленных настоящим Законом прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общест-

венно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений, сбора информации в пользу постороннего лица или организации, не являющейся средством массовой информации.

Запрещается использовать право журналиста на распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями.

Статья 52. Специальный статус

Профессиональный статус журналиста, установленный настоящим Законом, распространяется:

на штатных сотрудников редакций, занимающихся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для многотиражных газет и других средств массовой информации, продукция которых распространяется исключительно в пределах одного предприятия (объединения), организации, учреждения;

на авторов, не связанных с редакцией средства массовой информации трудовыми или иными договорными отношениями, но признаваемых ею своими внештатными авторами или корреспондентами, при выполнении ими поручений редакции.

Глава VI. МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 53. Межгосударственные договоры и соглашения

Межгосударственное сотрудничество в области массовой информации осуществляется на основе договоров, заключенных Российской Федерацией.

Редакции, профессиональные объединения журналистов участвуют в международном сотрудничестве в области массовой информации на основе соглашений с гражданами и юридическими лицами других государств, а также международными организациями.

Статья 54. Распространение зарубежной информации

Гражданам Российской Федерации гарантируется беспрепятственный доступ к сообщениям и материалам зарубежных средств массовой информации.

Ограничение приема программ непосредственного телевизионного вещания допускается не иначе как в случаях, предусмотренных межгосударственными договорами, заключенными Российской Федерацией.

Для распространения продукции зарубежного периодического печатного издания, то есть не зарегистрированного в Российской Федерации и имеющего место постоянного пребывания учредителя или редакции вне ее пределов, а равно финансируемого иностранными государствами, юридическими лицами или гражданами, необходимо получить разрешение Министерства печати и информации Российской Федерации, если порядок распространения не установлен межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией.

Статья 55. **Зарубежные корреспонденты**

Представительства зарубежных средств массовой информации в Российской Федерации создаются с разрешения Министерства иностранных дел Российской Федерации, если иное не предусмотрено межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией.

Зарубежные представительства средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации, создаются в порядке, установленном законодательными актами Российской Федерации и страны пребывания, если иное не предусмотрено межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией.

Аккредитация зарубежных корреспондентов в Российской Федерации производится Министерством иностранных дел Российской Федерации в соответствии со статьей 48 настоящего Закона.

Зарубежные корреспонденты, не аккредитованные в Российской Федерации в установленном порядке, пользуются правами и несут обязанности как представители иностранного юридического лица.

От обязательной аккредитации для осуществления профессиональной деятельности в Российской Федерации освобождаются:

зарубежные корреспонденты, ранее аккредитованные в Союзе ССР или в суверенных государствах, входивших в его состав;

корреспонденты средств массовой информации, ранее зарегистрированных государственными органами Союза ССР или суверенных государств, входивших в его состав.

На корреспондентов, аккредитованных в Российской Федерации, независимо от их гражданства распространяется профессиональный статус журналиста, установленный настоящим Законом. Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения в отношении корреспондентов средств массовой информации тех государств, в которых имеются специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации.

Зарубежные корреспонденты средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации, независимо от их гражданства обладают установленными настоящим Законом правами и обязанностями журналиста, если это не противоречит законодательству страны пребывания.

Глава VII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 56. **Возложение ответственности**

Учредители, редакции, издатели, распространители, государственные органы, организации, учреждения, предприятия и общественные объединения, должностные лица, журналисты, авторы распространенных сообщений и материалов несут ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации.

Статья 57. **Освобождение от ответственности**

Редакция, главный редактор, журналист не несут ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, либо ущемляющих права и законные интересы граждан, либо представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста:

1) если эти сведения присутствуют в обязательных сообщениях;

2) если они получены от информационных агентств;

3) если они содержатся в ответе на запрос информации либо в материалах пресс-служб государственных органов, организаций, учреждений, предприятий, органов общественных объединений;

4) если они являются дословным воспроизведением фрагментов выступлений народных депутатов на съездах и сессиях Советов народных депутатов, делегатов съездов, конференций, пленумов общественных объединений, а также официальных выступлений должностных лиц государственных органов, организаций и общественных объединений;

5) если они содержатся в авторских произведениях, идущих в эфир без предварительной записи, либо в текстах, не подлежащих редактированию в соответствии с настоящим Законом;

6) если они являются дословным воспроизведением сообщений и материалов или их фрагментов, распространенных другим средством массовой информации, которое может быть установлено и привлечено к ответственности за данное нарушение законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации.

Статья 58. **Ответственность за ущемление свободы массовой информации**

Ущемление свободы массовой информации, то есть воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции средства массовой информации, а также журналистов, в том числе посредством:

осуществления цензуры;

вмешательства в деятельность и нарушения профессиональной самостоятельности редакции;

незаконного прекращения либо приостановления деятельности средства массовой информации;

нарушения права редакции на запрос и получение информации;

незаконного изъятия, а равно уничтожения тиража или его части;

принуждения журналиста к распространению или отказу от распространения информации;

установления ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну;

нарушения прав журналиста, установленных настоящим Законом,

— влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обнаружение органов, организаций, учреждений или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации,

— влечет немедленное прекращение их финансирования и ликвидацию в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Статья 59. **Ответственность за злоупотребление свободой массовой информации**

Злоупотребление свободой массовой информации, выразившееся в нарушении требований статьи 4 настоящего Закона, — влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Злоупотребление правами журналиста, выразившееся в нарушении требований статей 50 и 51 настоящего Закона, либо несоблюдение обязанностей журналиста, — влечет уголовную или дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 60. **Ответственность за иные нарушения законодательства о средствах массовой информации**

Нарушение законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, выразившееся:

в учреждении средства массовой информации через подставное лицо, получении свидетельства о регистрации либо лицензии на вещание обманным путем, скрытой уступке лицензии, уклонении от уплаты потиражного сбора, повышенного регистрационного сбора или неправомерном получении льгот, установленных для специализированных средств массовой информации;

в незаконном изготовлении продукции средства массовой информации без его регистрации либо после решения о прекращении или приостановлении его деятельности, уклонении от перерегистрации, а также предъявлении при регистрации не предусмотренных настоящим Законом требований;

в воспрепятствовании осуществляемому на законном основании распространению продукции средства массовой информации, установлении незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания;

в незаконном распространении продукции средства массовой информации без его регистрации либо после решения о прекращении или приостановлении его деятельности или без разрешения на выход в свет (в эфир), в незаконном коммерческом распространении, осуществлении вещания без лицензии либо с нарушением лицензионных условий;

в нарушении правил распространения обязательных сообщений, рекламы, эротических изданий и программ;

в нарушении порядка объявления выходных данных, представления обязательных экземпляров, хранения материалов теле- и радиопередач;

в создании искусственных помех, препятствующих уверенному приему радио- и телепрограмм,

— влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 61. **Порядок обжалования**

В соответствии с гражданским и гражданско-процессуальным законодательством Российской Федерации могут быть обжалованы в суд:

1) отказ в регистрации средства массовой информации, нарушение регистрирующим органом порядка и сроков регистрации, иные неправомерные действия регистрирующего органа;

2) решение Комиссии по телерадиовещанию об аннулировании лицензии на вещание;

3) отказ и отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации либо несоблюдение должностными лицами, работниками пресс-служб государственных органов, организаций, учреждений, предприятий, органов общественных объединений требований статьи 40 настоящего Закона;

4) отказ в аккредитации, лишение аккредитации, а равно нарушение прав аккредитованного журналиста.

Если суд признает обжалуемое решение или действие (бездействие) неправомерным, он выносит решение об обоснованности жалобы, обязанности устранить допущенное нарушение и возместить убытки, включая неполученные доходы, понесенные учредителем, редакцией, держателем лицензии.

Статья 62. **Возмещение морального вреда**

Моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения средством массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина либо причинивших ему иной неимущественный вред, возмещается по решению суда средством массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 27 декабря 1991 года № 2124/1-1

«О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"»

Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Ввести в действие Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» с момента его опубликования.

2. Установить, что для средств массовой информации, зарегистрированных в соответствии с Законом СССР «О печати и других средствах массовой информации», регистрация вновь не требуется, за исключением специализированных изданий рекламного и эротического характера, которые должны получить новое свидетельство о регистрации до 1 июля 1992 года. При этом регистрационный сбор с данных изданий не взимается.

3. Приостановить регистрацию средств массовой информации на территории Российской Федерации до 1 февраля 1992 года.

4. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству и Комитету Верховного Совета Российской Федерации по средствам массовой информации, связям с общественными организациями, массовыми движениями граждан и изучению общественного мнения до 1 марта 1992 года внести на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации предложения о приведении законодательных актов Российской Федерации в соответствие с настоящим Законом.

5. Правительству Российской Федерации:

до 1 марта 1992 года привести решения Правительства Российской Федерации в соответствие с настоящим Законом;

до 1 марта 1992 года обеспечить пересмотр и отмену министерствами, государственными комитетами и ведомствами Российской Федерации их нормативных актов, противоречащих настоящему Закону.

6. Обязать государственные органы, производившие регистрацию средств массовой информации на территории Российской Федерации, до 1 февраля 1992 года передать, а территориальным органам Государственной инспекции по защите свободы печати и массовой информации принять все регистрационные документы и материалы.

ЗАКОН СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК

«О печати и других средствах массовой информации» от 12 июня 1990 года

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. **Свобода печати**

Печать и другие средства массовой информации свободны. Свобода слова и свобода печати, гарантированные гражданам Конституцией СССР, означают право высказывания мнений и убеждений, поиска, выбора, получения и распространения информации и идей в любых формах, включая печать и другие средства массовой информации.

Цензура массовой информации не допускается.

Статья 2. **Средства массовой информации**

В настоящем Законе под массовой информацией понимаются публично распространяемые печатные, аудио- и аудиовизуальные сообщения и материалы.

Под средствами массовой информации понимаются газеты, журналы, теле- и радиопрограммы, кинодокументалистика, иные периодические формы публичного распространения массовой информации.

Средства массовой информации представляются редакциями периодической печати, теле- и радиовещания (информационными агентствами, иными учреждениями, осуществляющими выпуск массовой информации).

Статья 3. **Язык средств массовой информации**

Средства массовой информации осуществляют свою деятельность, пользуясь языками народов, которые они обслуживают или чьи интересы представляют. Средства массовой информации вправе распространять массовую информацию на иных языках.

Государство обеспечивает право граждан СССР на использование родного языка и других языков народов СССР при получении и распространении массовой информации в соответствии с законодательством о языках народов СССР.

Статья 4. **Производственно-хозяйственная деятельность**

Редакция средства массовой информации является юридическим лицом, действующим на основании своего устава.

Редакция вправе осуществлять производственно-хозяйственную деятельность на условиях экономической самостоятельности и хозяйственного расчета.

Порядок предоставления средствам массовой информации государственных дотаций определяется законодательством Союза ССР, союзных и автономных республик.

Статья 5. **Недопустимость злоупотребления свободой слова**

Не допускается использование средств массовой информации для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую Законом тайну, призыва к насильственным свержению или изменению существующего государственного и общественного строя, пропаганды войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной исключительности или нетерпимости, распространения порнографии, в целях совершения иных уголовно наказуемых деяний.

Запрещается и преследуется в соответствии с Законом использование средств массовой информации для вмешательства в личную жизнь граждан, посягательства на их честь и достоинство.

Статья 6. **Законодательство Союза ССР, союзных и автономных республик о печати и других средствах массовой информации**

Законодательство о печати и других средствах массовой информации состоит из настоящего Закона и издаваемых в соответствии с ним других актов законодательства СССР, а также законов, иных актов законодательства о печати и других средствах массовой информации союзных и автономных республик.

Глава II. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 7. **Право на учреждение средства массовой информации**

Право на учреждение средства массовой информации принадлежит Советам народных депутатов и другим государственным органам, политическим партиям, общественным организациям, массовым движениям, творческим союзам, кооперативным, религиозным, иным объединениям граждан, созданным в соответствии с Законом, трудовым коллективам, а также гражданам СССР, достигшим 18-летнего возраста.

Не допускается монополизация какого-либо вида средств массовой информации (печати, радио, телевидения и других).

Статья 8. **Регистрация средства массовой информации**

Редакция средства массовой информации осуществляет свою деятельность после регистрации соответствующего средства массовой информации.

Заявления о регистрации средств массовой информации, рассчитанных на общесоюзную аудиторию, подаются учредителями в органы государственного управления, определяемые Советом Министров СССР, а заявления о регистрации средств массовой информации, рассчитанных на республиканскую или местную аудиторию, — в соответствующие исполнительные и распорядительные органы. Заявление о регистрации подлежит рассмотрению в месячный срок со дня поступления.

Законодательными актами союзных и автономных республик регистрация средств массовой информации, рассчитанных на республиканскую или местную аудиторию, может быть возложена на иные государственные органы.

Средства массовой информации, рассчитанные на зарубежную аудиторию, регистрируются в Совете Министров СССР или Совете Министров союзной республики.

Право приступить к выпуску массовой информации сохраняется в течение одного года со дня получения свидетельства. В случае пропуска этого срока свидетельство о регистрации считается утратившим силу.

Статья 9. **Заявление о регистрации средства массовой информации**

В заявлении о регистрации средства массовой информации должны быть указаны:

1) учредитель;

2) название, язык (языки), местонахождение средства массовой информации;

3) предполагаемая аудитория;

4) программные цели и задачи;

5) предполагаемые периодичность выпуска, максимальный объем средства массовой информации и источники финансирования.

Предъявление иных требований при регистрации средства массовой информации запрещается.

Статья 10. **Случаи распространения информации без регистрации**

Право на публичное распространение информации без регистрации имеют органы государственной власти и управления, иные государственные органы для издания официальных нормативных и иных актов, бюллетеней судебной и арбитражной практики.

Предприятия, организации, учебные и научные учреждения вправе создавать и распространять необходимые в их деятельности информационные материалы и документацию без регистрации. Не требует регистрации деятельность по изготовлению с помощью технических средств печатной, аудио- и аудиовизуальной продукции, не предназначенной для публичного распространения или размножаемой на правах рукописи.

Не требуется регистрация средств массовой информации при выпуске печатной продукции тиражом менее тысячи экземпляров.

Статья 11. **Отказ в регистрации средства массовой информации**

Отказ в регистрации средства массовой информации осуществляется только по следующим основаниям:

1) если название средства массовой информации, его программные цели и задачи противоречат положениям части 1 статьи 5 настоящего Закона;

2) если регистрирующим органом ранее выдано свидетельство средству массовой информации с тем же названием;

3) если заявление подано до истечения года со дня вступления в законную силу решения о прекращении деятельности средства массовой информации.

Отказ в регистрации направляется заявителю в письменной форме с указанием оснований отказа, предусмотренных настоящим Законом.

Статья 12. **Регистрационный сбор**

За выдачу свидетельства о регистрации средства массовой информации взимается регистрационный сбор в порядке и размерах, установленных законодательством Союза ССР, союзных и автономных республик.

Статья 13. **Прекращение выпуска или издания средства массовой информации**

Прекращение выпуска или издания средства массовой информации возможно по решению учредителя, либо органа, зарегистрировавшего средство массовой информации, или суда.

Орган, зарегистрировавший средство массовой информации, либо суд прекращает его выпуск или издание в случае повторного в течение года нарушения требований части 1 статьи 5 настоящего Закона.

Если средство массовой информации не выпускается или не издается более одного года, для его возобновления требуется новое свидетельство о регистрации.

В случае решения учредителя о прекращении выпуска или издания средства массовой информации трудовой коллектив его редакции или редактор (главный редактор) имеет преимущественное право на учреждение средства массовой информации с тем же названием.

Статья 14. **Порядок обжалования отказа в регистрации средства массовой информации, а также решения о прекращении его деятельности**

Отказ в регистрации средства массовой информации либо нарушение государственным органом установленного для регистрации месячного срока, а также решение о прекращении деятельности средства массовой информации могут быть обжалованы учредителем или редакцией в суд и рассматриваются судом, включая имущественные споры, в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством.

Признание отказа в регистрации средства массовой информации либо решения о прекращении его деятельности противоречащими Закону влечет отмену обжалуемых решений. Отмена решения о прекращении деятельности средства массовой информации влечет возмещение убытков, понесенных учредителем, редакцией и издателем, включая неполученные доходы.

Статья 15. **Учредитель, редактор, редакция и издатель средства массовой информации**

Учредитель утверждает программу (основные принципы) деятельности средства массовой информации. Редакция или иное учреждение, осуществляющее выпуск массовой информации, реализует программу на основе профессиональной самостоятельности.

Редактор (главный редактор) назначается и освобождается учредителем средства массовой информации либо избирается и освобождается в порядке, предусмотренном редакционным уставом. Редактор (главный редактор) руководит работой редакционной коллегии и редакции средства массовой информации, представляет его в отношениях с учредителем, издателем, авторами, государственными органами, общественными организациями, иными объединениями граждан и гражданами, а также в суде.

Редактор (главный редактор) несет ответственность за выполнение требований, предъявляемых к деятельности средства массовой информации на основе настоящего Закона и других актов законодательства.

Редакционная коллегия образуется в порядке, предусмотренном редакционным уставом. Председателем редакционной коллегии является редактор (главный редактор).

Издателем средства массовой информации могут выступать его учредитель, а равно издательство или иное юридическое лицо, осуществляющие материально-техническое обеспечение производства (тиражирование, выпуск) массовой информации.

Статья 16. **Редакционный устав средства массовой информации**

Редакционный устав средства массовой информации принимается на общем собрании журналистского коллектива редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей ее состава и утверждается учредителем.

Редакционный устав регулирует отношения учредителя, редактора (главного редактора) и редакции, полномочия журналистского коллектива. В устав включаются положения о порядке распределения и использования дохода, получаемого от деятельности средства массовой информации, другие положения.

Редакционный устав не должен противоречить законодательству.

Статья 17. **Производственные, имущественные и финансовые отношения учредителя, редакции и издателя средства массовой информации**

Производственные, имущественные и финансовые отношения учредителя, редакции и издателя средства массовой информации строятся на основе действующего законодательства и договора.

Договором определяются:

средства на содержание редакции;

части дохода (прибыли) от деятельности средства массовой информации, которые поступают в распоряжение редакции, учредителя и издателя;

обязательства учредителя и издателя по обеспечению надлежащих производственных и социально-бытовых условий жизни и труда сотрудников редакции;

иные положения.

Статья 18. **Выходные данные**

Каждый выпуск периодического печатного издания должен содержать следующие сведения:

1) название издания;

2) учредитель;

3) фамилия и инициалы редактора (главного редактора);

4) порядковый номер выпуска и дата его выхода в свет — для периодических изданий, а для газет — также и время подписания в печать;

5) индекс — для периодических изданий, распространяемых через предприятия связи;

6) тираж;

7) цена (при коммерческом распространении издания);

8) адреса редакции, издателя, типографии.

При каждом выходе в эфир, а при непрерывном вещании — не реже четырех раз в сутки редакция теле-, радиовещания обязана объявлять следующие сведения:

1) название редакции теле-, радиовещания;

2) фамилия и имя ведущего.

Статья 19. **Контрольные и обязательные экземпляры**

Бесплатные контрольные экземпляры периодических печатных изданий тотчас по напечатании направляются во Всесоюзную книжную палату, в Государственную библиотеку СССР имени В.И. Ленина, Государственную публичную библиотеку имени М.Е. Салтыкова-Щедрина, учредителю, в орган, выдавший свидетельство о регистрации данного печатного издания. Контрольные и обязательные экземпляры произведений печати направляются также в другие учреждения и организации в порядке, определяемом Советом Министров СССР и Советами Министров союзных, автономных республик.

Статья 20. **Хранение материалов теле- и радиопередач**

Редакции теле-, радиовещания обязаны хранить материалы передач в течение одного месяца после выхода в эфир, вести журнал регистрации передач, идущих в эфир без предварительной записи, в котором фиксируются тема передачи, дата, время ее начала и окон-

чания, фамилия и имя ведущего. Журнал регистрации таких передач хранится в течение года со дня последней записи в нем.

Глава III. РАСПРОСТРАНЕНИЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 21. **Порядок распространения продукции средств массовой информации**

Распространение продукции средств массовой информации осуществляется издателем непосредственно либо на договорных или иных законных основаниях предприятиями связи, другими организациями, а также гражданами.

Распространение продукции средств массовой информации без указания выходных данных запрещается.

Статья 22. **Разрешение на распространение массовой информации**

Распространение каждого отдельного выпуска (с выходными данными) продукции средства массовой информации допускается только после того, как редактором (главным редактором) дано разрешение на выход в свет (в эфир).

Тираж периодического печатного издания определяется редактором (главным редактором) по согласованию с издателем.

Воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции средства массовой информации, в том числе путем изъятия тиража или его части, не допускается иначе как на основании вступившего в законную силу решения суда.

Статья 23. **Официальные сообщения**

Средства массовой информации, учрежденные органами государственной власти и управления, обязаны публиковать официальные сообщения этих органов.

Редакция обязана опубликовать бесплатно и в указанный срок вступившее в законную силу решение суда или органа государственного арбитража, содержащее предписание об опубликовании такого решения через данное средство массовой информации.

Глава IV. ОТНОШЕНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ С ГРАЖДАНАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Статья 24. **Право на получение информации через средства массовой информации**

Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц.

Средства массовой информации имеют право получать такую информацию от государственных органов, общественных объединений и должностных лиц.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица предоставляют средствам массовой информации имеющиеся сведения и возможность ознакомления с документами.

Отказ в предоставлении запрашиваемых сведений может быть обжалован представителем средства массовой информации вышестоящему органу или должностному лицу, а затем в суд в порядке, предусмотренном законом для обжалования неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан.

Статья 25. **Использование авторских материалов и писем**

Использование произведений журналистики, литературы, искусства и науки средствами массовой информации допускается при соблюдении авторского права.

Никто не вправе обязать средство массовой информации опубликовать отклоненный редакцией материал, если иное не предусмотрено законом.

При публикации читательских писем допускаются сокращение и редактирование их текста, не искажающие смысла писем.

Статья 26. **Право на опровержение и ответ**

Гражданин или организация вправе требовать от редакции средства массовой информации опровержения опубликованных сведений, не соответствующих действительности и порочащих их честь и достоинство.

Гражданин или организация, в отношении которых в средстве массовой информации опубликованы сведения, ущемляющие их права и законные интересы, имеют право на публикацию своего ответа в том же средстве массовой информации.

Опровержение или ответ публикуется в специальной рубрике либо на той же полосе и тем же шрифтом, что и опровергаемое сообщение: в газетах — не позднее месяца со дня поступления требования, в иных периодических изданиях — в очередном подготавливаемом выпуске.

Опровержение или ответ зачитывается диктором радио либо телевидения в той же программе или цикле передач и в то же время, не позднее месяца со дня поступления требования. Право выступить с ответом может быть предоставлено также самому гражданину или представителю организации, заявившим требование о публикации ответа.

Редакция обязана опубликовать ответ объемом до одной страницы стандартного машинописного текста. Редактирование текста ответа не допускается.

Статья 27. **Рассмотрение судом заявления о публикации опровержения либо ответа**

В случае отказа в публикации опровержения или ответа либо нарушения средством массовой информации установленного для такой публикации месячного срока заинтересованный гражданин или организация вправе обратиться в суд в течение одного года со дня публикации.

Суд рассматривает заявление о публикации редакцией средства массовой информации опровержения либо ответа в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством.

Статья 28. **Особые случаи неразглашения информации**

Редакция средства массовой информации, журналист не вправе:

1) называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случаев, когда этого требует суд;

2) разглашать данные предварительного следствия без письменного разрешения прокурора, следователя или лица, производящего дознание; предавать гласности любую информацию, которая может привести к указанию на личность несовершеннолетнего правонарушителя без его согласия и согласия его законного представителя;

3) предрешать в своих сообщениях результаты судебного разбирательства по конкретному делу или иным образом воздействовать на суд до вступления решения или приговора в законную силу.

Глава V. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЖУРНАЛИСТА

Статья 29. **Журналист**

Журналистом в соответствии с настоящим Законом является лицо, занимающееся сбором, созданием, редактированием или подготовкой материалов для средства массовой информации, связанное с ним трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по его уполномочию.

Статья 30. **Права журналиста**

Журналист имеет право:

1) искать, получать и распространять информацию;

2) быть принятым должностным лицом в связи с осуществлением профессиональных журналистских обязанностей;

3) производить любые записи, в том числе с использованием средств аудиовизуальной техники, кино- и фотосъемку, за исключением случаев, предусмотренных законом;

4) по предъявлению удостоверения журналиста присутствовать в районах стихийных бедствий, на митингах и демонстрациях;

5) обращаться к специалистам при проверке фактов и обстоятельств в связи с поступившими материалами;

6) отказаться от создания материала за своей подписью, противоречащего его убеждениям;

7) снять свою подпись под материалом, содержание которого, по его мнению, было искажено в процессе редакционной подготовки;

8) оговорить сохранение тайны авторства.

Журналист пользуется также иными правами, предоставленными ему в соответствии с настоящим Законом.

Статья 31. **Аккредитация журналистов**

Средства массовой информации могут по согласованию с государственными органами и органами общественных объединений аккредитовать при них своих журналистов.

Органы, при которых аккредитован журналист, обязаны предварительно извещать его о заседаниях, совещаниях и иных мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами.

Статья 32. **Обязанности журналиста**

Журналист обязан:

1) осуществлять программу деятельности средства массовой информации, с которым он состоит в трудовых отношениях, руководствоваться редакционным уставом;

2) проверять достоверность сообщаемой им информации;

3) удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании их авторства, если такая информация оглашается впервые;

4) отказаться от данного ему редактором (главным редактором) или редакцией поручения, если оно связано с нарушением закона;

5) уважать права, законные интересы, национальное достоинство граждан, права и законные интересы организаций.

Журналист несет также иные обязанности, вытекающие из настоящего Закона.

Глава VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 33. **Международные договоры и соглашения**

Международное сотрудничество в области массовой информации осуществляется на основании международных договоров, заключенных Союзом ССР и союзными республиками.

Если международным договором СССР установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, применяются правила международного договора.

Средства массовой информации, профессиональные организации журналистов, иные творческие союзы участвуют в международном сотрудничестве в области массовой информации и могут в этих целях заключать соглашения с иностранными гражданами и организациями.

Граждане СССР имеют право доступа к информации через зарубежные источники, включая прямое телевизионное вещание, радиовещание и прессу.

Статья 34. **Деятельность представителей иностранных средств массовой информации, дипломатических и других представительств зарубежных государств в СССР**

Правовое положение и профессиональная деятельность аккредитованных в СССР иностранных корреспондентов и других представителей иностранных средств массовой информации, а также информационная деятельность дипломатических, консульских и других официальных представительств зарубежных государств в СССР регулируются законодательством Союза ССР и союзных республик, соответствующими международными договорами Союза ССР и союзных республик.

Глава VII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 35. **Основания ответственности за нарушение законодательства о печати и других средствах массовой информации**

Злоупотребление свободой слова, распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации, воздействие журналистов на суд влекут уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик.

Законодательством Союза ССР и союзных республик может быть установлена ответственность и за иные нарушения законодательства о печати и других средствах массовой информации.

Ответственность за нарушение законодательства о печати и других средствах массовой информации несут виновные в этом должностные лица государственных и общественных органов, а также редакция, редактор (главный редактор) средства массовой информации, авторы распространенных сообщений и материалов.

Статья 36. **Недопустимость вмешательства в деятельность средств массовой информации**

Воспрепятствование со стороны должностных лиц государственных и общественных органов законной профессиональной деятельности журналистов, принуждение журналистов к распространению либо отказу от распространения информации влекут уголовную ответственность и наказываются штрафом до 500 рублей.

Статья 37. **Ответственность за незаконные изготовление и распространение массовой информации**

Изготовление и распространение продукции средства массовой информации без его регистрации в соответствии с настоящим Законом или после решения о прекращении его выпуска или издания влекут административную ответственность в виде штрафа до 500 рублей, налагаемого народным судьей, с изъятием тиража печатной или иной продукции.

Повторное в течение года совершение нарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, влечет уголовную ответственность и наказывается штрафом до одной тысячи рублей с конфискацией принадлежащих виновному технических средств, используемых для изготовления и распространения информации, или без конфискации.

Статья 38. **Случаи освобождения от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности**

Редактор (главный редактор), а равно журналист не несут ответственности за распространение в средстве массовой информации сведений, не соответствующих действительности:

1) если эти сведения содержались в официальных сообщениях;

2) если они получены от информационных агентств или пресс-служб государственных и общественных органов;

3) если они являются дословным воспроизведением выступлений народных депутатов на съездах и сессиях Советов, делегатов съездов, конференций, пленумов общественных объединений, а также официальных выступлений должностных лиц государственных и общественных органов;

4) если они содержались в авторских выступлениях, идущих в эфир без предварительной записи, либо в текстах, не подлежащих редактированию в соответствии с настоящим Законом.

Статья 39. **Возмещение морального вреда**

Моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения средством массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина либо причинивших ему иной неимущест-

венный ущерб, возмещается по решению суда средством массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами. Размер возмещения морального (неимущественного) вреда в денежном выражении определяется судом.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР

«О введении в действие закона СССР "О печати и других средствах массовой информации"»

от 12 июня 1990 года

В связи с принятием Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации» Верховный Совет СССР постановляет:

1. Ввести в действие Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» с 1 августа 1990 года.

2. Установить, что положения о регистрации средств массовой информации, предусмотренные статьями 8 и 9 названного Закона, распространяются на средства массовой информации, созданные до введения в действие настоящего Закона. Данные средства массовой информации подлежат регистрации в срок до 1 января 1991 года.

При этом средство массовой информации не подлежит регистрации по основаниям, предусмотренным статьей 11 настоящего Закона.

3. Совету Министров СССР:

до 1 августа 1990 года определить круг органов, регистрирующих средства массовой информации, рассчитанные на общесоюзную аудиторию, а также порядок взимания и размеры сборов за выдачу свидетельств о регистрации соответствующих средств массовой информации;

в течение 1990 года:

подготовить и внести в Верховный Совет СССР проекты законов, регулирующих вопросы охраны государственных и иных тайн, деятельности отдельных средств массовой информации, включая телевидение и радио;

внести в Верховный Совет СССР предложения по вопросам совершенствования издательской деятельности; разработать дополнительные меры по материально-техническому обеспечению выпуска и издания печатной продукции и защите интересов подписчиков;

привести решения Правительства СССР в соответствие с Законом СССР «О печати и других средствах массовой информации».

4. Комитету Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан, Комитету Верховного Совета СССР по науке, народному образованию и воспитанию подготовить и внести

в Верховный Совет СССР до 1 января 1991 года проект Закона, регулирующего право граждан на информацию.

5. Верховным Советам союзных и автономных республик привести законодательство союзных и автономных республик в соответствие с Законом СССР «О печати и других средствах массовой информации».

Проект[271]

ЗАКОН

Союза Советских Социалистических Республик

«О печати»

Печать в СССР играет большую роль в коммунистическом строительстве, в социально-политической, экономической и культурной жизни страны, она является неотъемлемой частью духовной жизни советского общества.

Советская печать под руководством Коммунистической партии Советского Союза активно участвует в решении важных проблем жизни народа[272], преобразовании социалистических общественных отношений в коммунистические, *в воспитании нового человека.*

Верность коммунистическим идеалам, партийность, боевой революционный дух, массовость и *правдивость, тесная связь с миллионами трудящихся* — отличительные черты советской печати, проявление ее подлинного демократизма.

Советская печать является широкой трибуной выражения общественного мнения. На ее страницах советские люди обсуждают коренные вопросы государственной, хозяйственной и культурной жизни, выступают с ценными предложениями. Поддерживая передовое и прогрессивное, решительно вскрывая недостатки и борясь за их устранение, печать является орудием действенной, конструк-

[271] Печатается по тексту из личного архива автора. Подлинность ксерокопии подтверждается приложенным к проекту письмом министра юстиции СССР В.И. Теребилова от 4 марта 1976 г. № 2-18-127 на имя председателя Гостелерадио СССР Лапина С.Г. с просьбой срочно сообщить замечания и предложения по этому документу.

[272] Здесь и далее курсивом выделены фрагменты, текстуально совпадающие с официальным проектом Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации», подготовленным в аппарате ЦК КПСС в 1989 г. и имеющемся в личном архиве автора.

тивной критики, обеспечивающей прямое влияние масс на деятельность государственных органов и общественных организаций.

Высок международный авторитет советской печати. Она несет миллионам людей Земли идеи марксизма-ленинизма, правду о социалистическом образе жизни, о ленинской миролюбивой внешней политике Коммунистической партии и Советского государства, отвечающей жизненным интересам всего прогрессивного человечества.

I. *Общие положения*

Статья 1

Печать в СССР служит интересам народа и *всей своей деятельностью призвана активно содействовать делу строительства коммунизма*, дальнейшему укреплению и развитию советского государственного и общественного строя, советской демократии, социалистической законности, экономики страны, науки и культуры, *дружбы народов СССР*, братского союза стран социалистического содружества, способствовать упрочению мирного сосуществования государств с различным социальным строем, борьбе народов за национальную независимость, демократию и социализм.

Основными задачами печати в СССР являются:

организация трудящихся на решение задач коммунистического строительства, всемерное развитие творческой активности масс во всех областях государственной и общественной жизни, распространение положительного опыта коммунистического строительства, *критика недостатков и борьба за их устранение*;

формирование коммунистического мировоззрения и коммунистического отношения к труду, воспитание граждан в духе советского патриотизма, пролетарского интернационализма и социалистического гуманизма;

пропаганда марксистско-ленинских идей, решительная и бескомпромиссная борьба против буржуазной идеологии, расизма и других реакционных идей;

удовлетворение духовных запросов советских граждан путем своевременной публикации всесторонней достоверной информации о событиях в СССР и за рубежом, ознакомления читателей с успехами отечественной и зарубежной науки и техники, с произведениями литературы и искусства;

пропаганда достижений советского общества, стран социалистического содружества, разъяснение миролюбивой политики Коммунистической партии Советского Союза и Советского государства, борьбы за мир и социальный прогресс.

Статья 2

Органы печати решают свои задачи в тесном сотрудничестве с государственными и общественными организациями, коллективами трудящихся, творческими союзами, научными учреждениями и научно-техническими обществами, опираясь на их помощь и инициативу.

Редакции газет и журналов привлекают к активному сотрудничеству в печати в качестве авторов рабочих и колхозников, специалистов, партийных, советских, хозяйственных, профсоюзных и комсомольских работников.

Статья 3

В соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя Конституцией СССР гарантируется гражданам СССР свобода печати. Граждане СССР имеют право через печать свободно выражать свои мнения и получать интересующую их информацию по всем вопросам государственной, общественной и культурной жизни, поскольку это не противоречит требованиям статьи 4 настоящего Закона.

Свобода печати в СССР обеспечивается предоставлением трудящимся и их организациям типографий, запасов бумаги, общественных зданий, средств связи, а также массовыми тиражами издаваемых книг, газет и журналов, изданием их на национальных языках народов СССР, широкой сетью бесплатных библиотек, общедоступностью цен на печатную продукцию и другими необходимыми для ее осуществления материальными условиями.

Полиграфические предприятия и средства множительной техники могут принадлежать только государственным и общественным организациям.

Статья 4

Не допускается использование печати:

в ущерб интересам государственной безопасности СССР и установленному общественному порядку;

в целях пропаганды войны, расовой и национальной исключительности или ненависти;

для распространения ложных, не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство граждан, должностных лиц и организаций, дезинформирующих читателей;

для публикации материалов, несовместимых с требованиями общественной нравственности;

в ущерб иным охраняемым законом интересам государства, общества и граждан.

Статья 5

Законодательство о печати регулирует отношения органов печати, государственных, общественных организаций и граждан по изданию и распространению газет, журналов, книг, брошюр, плакатов и другой печатной продукции, изготовленной с примене-

нием средств полиграфической техники или множительных аппаратов и предназначенной для распространения среди населения.

Органами печати являются газетные, журнальные, книжные и иные издательства, редакции газет, журналов и других периодических изданий, информационные агентства, редакционно-издательские отделы и иные аналогичные им структурные подразделения министерств, ведомств и других организаций.

Положения настоящего Закона не распространяются на официальные издания законов, постановлений и других актов Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, указов и постановлений их Президиумов, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик.

Статья 6

Государство не несет ответственности за содержание публикуемых в печати материалов, за исключением официальных материалов, переданных для опубликования в печати высшими органами государственной власти и иными органами, уполномоченными выступать от имени государства.

Статья 7

Цензура печати не допускается.

Персональную ответственность за соответствие публикуемых материалов требованиям настоящего Закона несут руководители органов печати.

Статья 8

Государственный контроль за выполнением органами печати требований законодательства о печати осуществляется Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли.

Государственный контроль за охраной тайн в печати в целях предотвращения разглашения сведений, составляющих государственную, военную и служебную тайну, осуществляется специально уполномоченными на то органами в порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР.

II. *Право на издание печатной продукции*

Статья 9

Право на издание газет, журналов, книг и иной печатной продукции предоставляется государственным организациям, организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональным союзам, кооперативным объединениям, организациям молодежи, творческим союзам, добровольным обществам и другим общественным организациям. Для осуществления этого права они в установленном порядке создают свои органы печати.

Профиль издательской деятельности органа печати государственной или общественной организации должен соответствовать целям этой организации, предусмотренным ее уставом или положением.

Статья 10

Орган печати приступает к выпуску печатной продукции после регистрации его в Государственном комитете Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли.

Для регистрации представляется заявление с указанием обоснования общественной потребности создания органа печати, его наименования, местонахождения и профиля издательской деятельности, а также данных о материально-техническом и финансовом обеспечении издания. В отношении периодического издания, кроме того, указываются периодичность и тираж печатной продукции.

Статья 11

Решение по вопросу о регистрации органа печати должно быть принято не позднее чем в месячный срок после подачи материалов для регистрации. Зарегистрированному органу печати выдается регистрационное удостоверение.

Регистрация не производится, если профиль издательской деятельности органа печати не соответствует предусмотренным уставом или положением целям образовавшей его организации, либо изданию не гарантировано материально-техническое и финансовое обеспечение, *а также в случаях, когда орган печати создан с нарушением других требований законодательства о печати.*

Отказ в регистрации органа печати может быть обжалован в суд организацией, которой создается орган печати.

Статья 12

На каждом экземпляре печатной продукции должны быть указаны наименование издательства или иного органа печати, издавшего печатную продукцию, место и время издания, наименование полиграфического предприятия или другой организации, напечатавшей эту продукцию, фамилии лиц, ответственных за выпуск издания, и другие сведения, перечень которых определяется Государственным комитетом Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли.

Статья 13

Изготовление религиозной печатной продукции для удовлетворения потребностей верующих осуществляется в порядке, определяемом законодательством о религиозных объединениях.

III. *Взаимоотношения органов печати с гражданами, государственными и общественными организациями*

Статья 14

Органы печати обязаны принимать, рассматривать и в соответствии с задачами печати в СССР использовать материалы, поступающие от граждан, государственных и общественных организаций.

Органы печати уведомляют авторов о принятых решениях по поступившим от них материалам. В случае отказа в опубликовании материала автору сообщаются причины отказа.

Статья 15

Органы печати могут обращаться в соответствующие государственные и общественные организации с предложениями о проведении проверок или принятии иных мер для объективного выяснения вопросов, затронутых в поступивших в органы печати материалах, а также запрашивать эти организации о результатах рассмотрения направленных им предложений и критических замечаний.

Органы печати в соответствии с профилем своей издательской деятельности имеют право получать необходимую информацию от государственных и общественных организаций по вопросам, входящим в их компетенцию.

В предоставлении информации может быть отказано, если она касается данных, составляющих государственную, военную или служебную тайну, а также в иных случаях, если опубликование запрашиваемых данных может нанести ущерб интересам государства, общества либо охраняемым законом интересам граждан.

Статья 16

Государственные и общественные организации должны реагировать на выступления печати по вопросам, относящимся к их деятельности, сообщать органам печати о результатах рассмотрения этих выступлений и принятых мерах.

Органы печати обязаны информировать читателей об ответах государственных и общественных организаций на выступления печати, а по требованию этих организаций — публиковать их ответы. В случае отказа органа печати опубликовать ответ, вопрос об опубликовании решается вышестоящей по отношению к органу печати организацией.

Статья 17

Поступившие в органы печати предложения и критические замечания, касающиеся государственных и общественных организаций или их должностных лиц, если эти материалы не используются для публикации, по решению органов печати направляются соответствующим организациям на рассмотрение в порядке, установленном для рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан.

Статья 18

Гражданин, должностное лицо или организация вправе требовать от органа печати опровержения опубликованных этим органом печати не соответствующих действительности сведений, порочащих их честь и достоинство. Такое право имеют также законные представители гражданина или его родственники, если сам гражданин не имеет возможности заявить требование об опровержении, а также заинтересованные общественные и государственные организации.

Орган печати обязан опубликовать опровержение, если он не располагает убедительными доказательствами того, что опубликованные сведения соответствуют действительности. В опровержении должно быть точно сказано, какие именно сведения оказались не соответствующими действительности.

Опровержение публикуется в кратчайший срок, в газетах — не позднее 14 дней со дня поступления требования, в иных периодических изданиях — в ближайшем выпуске.

Органы непериодической печати публикуют свои опровержения в газетах или журналах, наиболее близких к ним по профилю издательской деятельности, не позднее трехмесячного срока со дня поступления требования об опубликовании опровержения. В этих случаях газеты и журналы обязаны публиковать опровержения органов непериодической печати.

Статья 19

Отказ органа печати поместить опровержение сообщается в письменной форме заинтересованному гражданину, должностному лицу, организации с изложением мотивов отказа в срок не более 14 дней *со дня поступления в орган печати требования об опровержении.*

В случае отказа органа печати поместить опровержение или неопубликования опровержения в установленные сроки гражданин, должностное лицо, организация вправе требовать по суду опубликования опровержения.

Статья 20

Орган печати не обязан раскрывать источник своей информации и не вправе называть лицо, предоставившее ему информацию, если оно пожелало остаться анонимным, за исключением случаев, когда сведения об источнике информации запрашиваются судом, прокурором или органом предварительного расследования по находящимся в их производстве материалам.

Статья 21

Никто не должен препятствовать законной деятельности корреспондента органа печати, преследовать его за такую деятельность, оказывать на него давление в целях искажения информации.

IV. *Распространение печатной продукции*

Статья 22

Печатная продукция в СССР распространяется специализированными организациями или непосредственно органами печати в порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР.

Статья 23

Распространение печатной продукции специализированными организациями осуществляется на договорных началах с издательствами и иными органами печати. Договорами определяются права и обязанности сторон, условия, обеспечивающие своевременное распространение печатной продукции, санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств.

Статья 24

Государственный комитет Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли выносит решения о запрещении распространения и об изъятии у организации печатной продукции, если ее содержание противоречит требованиям, предусмотренным статьей 4 настоящего Закона, или если она выпущена органом печати, не зарегистрированным в установленном порядке.

Орган печати может обжаловать такое решение в суд.

Статья 25

Издательства и иные органы печати представляют бесплатно экземпляры каждого печатного издания в Государственный комитет Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли.

Обязательное представление экземпляров печатных изданий государственным библиотекам и другим организациям осуществляется в порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР.

V. *Распространение в СССР иностранной печатной продукции. Международное сотрудничество в области печати*

Статья 26

Распространение в СССР иностранной печатной продукции, обмен с зарубежными организациями печатными изданиями, совместное издание с такими организациями печатной продукции и другие формы международного сотрудничества в области печати

осуществляются на основе международных соглашений и контрактов, заключенных в установленном порядке.

Статья 27

Распространение в СССР иностранной печатной продукции допускается с разрешения Государственного комитета Совета Министров СССР по делам печати, полиграфии и книжной торговли.

Иностранная печатная продукция распространяется в СССР только советскими организациями в порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР.

Статья 28

Содержание распространяемой в СССР иностранной печатной продукции не должно противоречить требованиям статьи 4 настоящего Закона.

Статья 29

Открытие в СССР иностранных корреспондентских пунктов и аккредитование корреспондентов от зарубежных органов печати осуществляются в порядке, определяемом Советом Министров СССР.

VI. *Ответственность за нарушения законодательства о печати*

Статья 30

За нарушение законодательства о печати виновные в том должностные лица несут материальную, дисциплинарную и уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством Союза ССР и союзных республик.

Граждане за нарушение законодательства о печати в случаях, когда эти деяния по своему характеру являются преступлениями, несут ответственность в соответствии с уголовным законодательством Союза ССР и союзных республик.

Статья 31

Невыполнение решения суда об опубликовании в печати опровержения влечет в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик наложение судом на виновных должностных лиц штрафа, взыскиваемого в доход государства. Уплата штрафа не освобождает орган печати от обязанности опубликовать опровержение.

Статья 32

За деяния, не совместимые с осуществлением профессиональных обязанностей, дезинформацию, распространение клеветнических измышлений о советском государственном и общественном строе иностранный корреспондент может быть лишен аккредитации.

ЗАКОН СССР

«О печати и других средствах массовой информации»

Печать, другие средства массовой информации в СССР являются институтом социалистической демократии, действенным инструментом перестройки и обновления общества, средством формирования и выражения общественного мнения, обеспечения гласности, всенародного контроля за положением дел в стране. Они служат реализации гарантированных Конституцией СССР свобод слова и печати, неотъемлемых прав граждан на получение по любому вопросу общественной и государственной жизни полной, оперативной и достоверной информации, на открытое и свободное обсуждение любого общественно значимого вопроса.

Центральное место в деятельности средств массовой информации занимают сопоставление и аккумулирование всего многообразия существующих в советском обществе интересов, социалистический плюрализм мнений, действенное укрепление интернационализма и воспитание социалистического патриотизма, исторического самосознания, утверждение гуманистического облика социализма, подлинных его ценностей. Они призваны содействовать упрочению всеобщего мира, формированию равноправных, цивилизованных отношений между странами и народами. Принципами деятельности средств массовой информации являются партийность, тесная связь с массами, объективность, правдивость, широкое развертывание критики и самокритики.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. **Задачи закона**

Задачами настоящего Закона являются регулирование общественных отношений в целях обеспечения необходимых условий: для осуществления гражданами и юридическими лицами прав и обязанностей в области массовой информации; для функционирования печати и других средств массовой информации; для беспрепятственного осуществления журналистами своих профессиональных обязанностей; для защиты интересов советского общества и государства, прав и свобод граждан от злоупотребления свободой печати.

[273] Печатается по: **Батурин Ю.М., Федотов М.А., Энтин В.Л.** Закон о печати и других средствах массовой информации. Инициативный авторский проект. — М.: Юридическая литература, 1989.

Статья 2. **Средства массовой информации**

В смысле настоящего Закона под массовой информацией понимаются предназначенные для публичного распространения печатные и аудиовизуальные сообщения в виде газет, журналов, бюллетеней, теле- и радиопрограмм, кинохроники и в иных формах.

В смысле настоящего Закона под средствами массовой информации понимаются органы периодической печати, телевизионные и радиовещательные станции, информационные агентства, а также иные специализированные учреждения, осуществляющие производство массовой информации.

Статья 3. **Свобода печати**

В соответствии со статьей 50 Конституции СССР печать и другие средства массовой информации свободны. Государство гарантирует свободу печати. Цензура массовой информации не допускается.

Статья 4. **Применение закона**

Права и обязанности, установленные настоящим Законом, осуществляют средства массовой информации, государственные, общественные, кооперативные организации, иные объединения граждан, трудовые коллективы и граждане.

Положения настоящего Закона не распространяются на издание официальных собраний нормативных и иных актов высших и местных органов государственной власти и управления, нормативных актов министерств и ведомств, бюллетени судебной и арбитражной практики.

Статья 5. **Основные задачи средств массовой информации**

Основными задачами средств массовой информации являются:

1) реализация конституционного принципа гласности;

2) информирование граждан о событиях внутренней и международной жизни;

3) выражение общественного мнения;

4) обеспечение гражданам и их объединениям возможности свободно выражать свои мнения.

Статья 6. **Официальные сообщения**

Официальные сообщения органов государственной власти и управления, обязательные для всеобщего оглашения через средства массовой информации в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик, обнародуются средствами массовой информации бесплатно и в указанный срок.

Средства массовой информации обязаны опубликовать бесплатно и в указанный срок вступившее в законную силу решение суда или

органа государственного арбитража, содержащее предписание об опубликовании через средства массовой информации.

Статья 7. **Плюрализм мнений**

Государство заботится о создании благоприятных условий для функционирования средств массовой информации, принимает меры по развитию их материально-технической базы с тем, чтобы они наиболее полно отражали плюрализм мнений в социалистическом обществе.

Статья 8. **Злоупотребление свободой печати**

В смысле настоящего Закона под злоупотреблением свободой печати понимается использование средств массовой информации, наносящее ущерб обществу и государству, правам, обязанностям и законным интересам граждан, организаций, коллективов.

Не допускается разглашение средствами массовой информации сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, использование их в целях насильственного изменения существующего государственного и общественного строя, для пропаганды войны и расизма, национальной и религиозной нетерпимости, человеконенавистничества, насилия, жестокости, порнографии, а также подстрекательства к совершению иных уголовно наказуемых деяний.

Ответственность за злоупотребление свободой печати наступает в соответствии с законодательством о средствах массовой информации.

Статья 9. **Законодательство о средствах массовой информации**

Организация и деятельность средств массовой информации регулируются Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик, настоящим Законом, а также иными законодательными актами Союза ССР, союзных и автономных республик.

Глава II. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 10. **Право на учреждение**

Право на учреждение средства массовой информации принадлежит организациям Коммунистической партии Советского Союза, Советам народных депутатов и другим государственным органам и организациям, профессиональным союзам, организациям Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза молодежи, творческим союзам, добровольным обществам, кооперативным и другим общественным организациям в соответствии с их уставными задачами, а также иным объединениям граждан, трудовым коллективам и гражданам СССР.

Статья 11. **Свидетельство об учреждении**

Заявление об учреждении средства массовой информации рассматривается в месячный срок со дня его поступления высшими исполнительно-распорядительными органами государственной власти Союза ССР, союзных и автономных республик, исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов, на чьей территории предполагается распространение продукции данного средства массовой информации.

В заявлении об учреждении указываются:

1) территория, на которой предполагается распространение продукции данного средства массовой информации;

2) учредитель (гражданин, объединение граждан, организация, организации);

3) наименование и местонахождение средства массовой информации;

4) программа средства массовой информации, в которой должны быть отражены его цели и круг основных тем;

5) предполагаемые периодичность выпуска и максимальный объем;

6) материально-техническое и финансовое обеспечение;

7) состав редакционной коллегии (редакционного совета);

8) издатель.

Свидетельство об учреждении средства массовой информации выдается учредителю в двух экземплярах.

Учредитель средства массовой информации сохраняет право приступить к производству массовой информации в течение одного года со дня получения свидетельства. В случае пропуска срока учреждение средства массовой информации считается несостоявшимся, а выданное свидетельство — утратившим силу.

Статья 12. **Отказ в выдаче свидетельства**

Отказ в выдаче свидетельства об учреждении средства массовой информации возможен только по следующим основаниям:

1) если заявление не подлежит рассмотрению в данном исполнительно-распорядительном органе государственной власти;

2) если заявление подано без соблюдения требований, предусмотренных статьей 11 настоящего Закона;

3) если заявление подано недееспособным лицом;

4) если заявление от имени учредителя подано лицом, не имеющим на то полномочий;

5) если учредителем является гражданин, осужденный ранее за умышленное преступление;

6) если название средства массовой информации или его программа противоречат положениям статьи 8 настоящего Закона;

7) если уже выдано свидетельство об учреждении средства массовой информации с тем же названием и действующим на той же территории;

8) если заявление подано до истечения года со дня отказа в выдаче свидетельства об учреждении средства массовой информации с той же программой либо со дня вынесения решения о его приостановлении или прекращении при условии, что Комитетом конституционного надзора не признана недействительность обжалованных решений;

9) если заявление не оплачено государственной пошлиной.

Отказ в выдаче свидетельства об учреждении средства массовой информации направляется заявителю в письменной форме с указанием оснований отказа, предусмотренных настоящим Законом.

Статья 13. **Государственная пошлина**

Каждое заявление о выдаче свидетельства об учреждении средства массовой информации оплачивается государственной пошлиной. Размеры государственной пошлины устанавливаются Советом Министров СССР.

Статья 14. **Приостановление деятельности**

Приостановление деятельности средства массовой информации, т.е. недопущение выхода одного или нескольких номеров периодического печатного издания или указание сделать перерыв в вещании, может последовать после распространения информации с нарушением статьи 8 настоящего Закона, не повлекшим общественно опасных последствий, либо в связи с нарушением правил распространения официальных сообщений. Приостановление производится на срок до одного месяца решением органа, выдавшего свидетельство об учреждении средства массовой информации.

Приостановление может последовать не позднее чем через 72 часа со дня, следующего за днем распространения информации.

По решению учредителя или издателя по согласованию с учредителем возможен перерыв в деятельности средства массовой информации на срок менее одного года.

Статья 15. **Прекращение деятельности**

Прекращение деятельности средства массовой информации возможно только по следующим основаниям:

1) решение учредителя или издателя по согласованию с учредителем;

2) нарушение статьи 8 настоящего Закона, повлекшее общественно опасные последствия;

3) систематическое грубое нарушение положений настоящего Закона, по поводу которых в течение года органом, выдавшим свидетельство об учреждении, делалось предупреждение учредителю или издателю (приостановление деятельности не считается предупреждением в смысле настоящего Закона).

Средство массовой информации, не осуществляющее свою деятельность более одного года, считается прекратившимся, и его возобновление требует получения нового свидетельства об учреждении.

Статья 16. **Порядок обжалования**

Отказ в выдаче свидетельства об учреждении средства массовой информации, решение о приостановлении или прекращении его деятельности может быть обжаловано учредителем или издателем по согласованию с учредителем в Комитеты конституционного надзора СССР, союзных и автономных республик в течение шести месяцев со дня получения обжалуемого решения. Жалоба подлежит рассмотрению в течение одного месяца со дня ее поступления.

Признание отказа в выдаче свидетельства об учреждении средства массовой информации, решения о приостановлении или прекращении его деятельности противоречащим Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик и настоящему Закону влечет недействительность обжалуемых решений и возмещение органом, их принявшим, всех убытков, понесенных учредителем и издателем, включая неполученные доходы.

Статья 17. **Учредитель и издатель**

Учредитель определяет программу деятельности средства массовой информации и контролирует ее осуществление, несет ответственность по претензиям и искам, связанным с деятельностью средств массовой информации, наряду с издателем и редакцией.

Средство массовой информации реализует программу своей деятельности на основе полной профессиональной самостоятельности. Вмешательство учредителя в работу средства массовой информации не допускается. Порядок разрешения споров между учредителем и средством массовой информации определяется редакционным Уставом.

Издателем может выступать учредитель, издательство, а равно иное юридическое лицо или гражданин, представившие гарантии материально-технического и финансового обеспечения деятельности средства массовой информации.

Если учредитель средства массовой информации не является издателем, то их отношения регулируются договором и настоящим Законом.

Статья 18. **Главный редактор и редакционная коллегия**

Редакцией руководит главный редактор, избираемый тайным голосованием журналистским коллективом редакции и утверждаемый учредителем.

Главный редактор несет ответственность за содержание распространенной массовой информации, за организационные и финансовые стороны деятельности редакции в пределах и порядке, определенных редакционным Уставом и законодательством о средствах массовой информации.

Главный редактор представляет средство массовой информации в отношениях с учредителем, издателем, с государственными органами, партийными и общественными организациями.

Главный редактор вступает от имени средства массовой информации в правовые отношения с гражданами и юридическими лицами, представляет его в судебных органах.

Коллективное руководство деятельностью средства массовой информации осуществляется редакционной коллегией, назначаемой учредителем либо издателем по согласованию с учредителем. Председателем редакционной коллегии является главный редактор. Правовое положение редакционной коллегии определяется редакционным Уставом.

В случае разногласия между главным редактором и большинством членов редакционной коллегии вопрос может быть передан на решение учредителя.

Статья 19. **Редакционный Устав**

Редакционный Устав принимается на общем собрании журналистского коллектива большинством голосов при наличии не менее $^2/_3$ его состава. Редакционный Устав утверждается учредителем.

Статья 20. **Производственно-хозяйственная и финансовая деятельность**

Производственно-хозяйственная и финансовая деятельность средства массовой информации осуществляется в соответствии с Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)» и другими законодательными актами Союза ССР и союзных республик.

Статья 21. **Регистрация средств массовой информации**

Коммерческое распространение продукции средства массовой информации осуществляется только после его государственной регистрации.

Периодические печатные издания регистрируются:

а) предназначенные для распространения на всей территории СССР, а равно за ее пределами — Государственным комитетом СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли;

б) предназначенные для распространения в пределах союзной (автономной) республики — Государственным комитетом союзной (автономной) республики по делам издательств, полиграфии и книжной торговли либо иным органом, осуществляющим его функции;

в) предназначенные для распространения в пределах края, области, автономной области, автономного округа, района, города, иного населенного пункта, трудового коллектива, объединения граждан — в управлениях издательств, полиграфии и книжной торговли исполнительных комитетов краевых, областных, городских (в гг. Москве и Ленинграде) Советов народных депутатов.

Средства массовой информации, осуществляющие телевизионное и радиовещание (теле- и радиостанции), регистрируются Министерством связи СССР либо Министерством связи союзной республики в зависимости от суммарной мощности передатчиков.

Статья 22. **Заявление о регистрации**

Заявление о регистрации подается учредителем средства массовой информации, издателем (руководителем теле-, радиостанции) либо главным редактором не позднее чем за 10 дней до выпуска первого номера нового издания либо 3 месяцев до дня выхода в эфир.

Заявление должно содержать следующие сведения:

1) наименование средства массовой информации;

2) наименования и адреса учредителя, издателя, типографии, теле-, радиостанции;

3) адрес редакции;

4) персональные данные главного редактора;

5) технические характеристики вещания, согласованные с уполномоченными на то органами связи — для теле-, радиостанций.

Один экземпляр свидетельства об учреждении средства массовой информации передается в орган, производящий регистрацию, на хранение.

Статья 23. **Регистрационное удостоверение (лицензия)**

Решение о регистрации периодического печатного издания принимается не позднее чем через пять дней после поступления заявления о регистрации. О производстве регистрации выдается регистрационное удостоверение.

В каждой типографии, где печатается данное периодическое издание, предназначенное для коммерческого распространения, должна храниться копия регистрационного удостоверения, без которой набор и тиражирование не допускаются.

Решение о регистрации теле-, радиостанции принимается не позднее чем через два месяца со дня поступления заявления о регистрации. О производстве регистрации выдается лицензия на срок до пяти лет. Для возобновления лицензии требуется вновь подать заявление по правилам статьи 22 настоящего Закона.

Статья 24. **Отказ в регистрации**

Отказ в регистрации средства массовой информации возможен только по следующим основаниям:

1) если заявление не подлежит рассмотрению в данном органе;
2) если заявление подано без соблюдения требований статьи 22 настоящего Закона.

Отказ в возобновлении лицензии на вещание возможен также ввиду неоднократных грубых нарушений в течение срока действия лицензии оговоренных в ней технических условий вещания, по поводу чего делались письменные предупреждения.

Отказ в регистрации, а равно в возобновлении лицензии направляется заявителю немедленно по рассмотрении заявления, в письменной форме и с указанием оснований отказа, предусмотренных настоящим Законом.

Статья 25. **Отмена решения о регистрации**

Орган, произведший регистрацию, вправе отменить свое решение и аннулировать регистрационное удостоверение (лицензию на вещание) в случае:

1) если деятельность средства массовой информации прекращена и свидетельство о его учреждении утратило силу в соответствии со статьей 15 настоящего Закона;

2) выхода в свет (в эфир) без объявления выходных данных или с заведомо неправильными выходными данными;

3) нарушения правил представления обязательных бесплатных экземпляров, а равно хранения записей собственных теле-, радиопередач или регистрации передач «прямого эфира».

Статья 26. **Обжалование отказа в регистрации**

Отказ в регистрации средства массовой информации, в возобновлении лицензии на вещание, а равно решение об отмене регистрации может быть обжаловано учредителем, издателем (руководителем теле-, радиостанции) или главным редактором в исполнительно-распорядительный орган государственной власти, выдавший свидетельство об учреждении данного средства массовой информации, в течение одного месяца, а для теле-, радиостанции — трех месяцев со дня получения обжалуемого решения. Жалоба должна быть рассмотрена не позднее чем в месячный срок. Признание обжалуемых решений противоречащими настоящему Закону влечет их недействительность, а также обязанность органа, чье решение признано недействительным, возместить все убытки, понесенные средством массовой информации, включая неполученные доходы. Спор о сумме возмещения подлежит рассмотрению в судебном порядке.

Статья 27. **Выходные данные**

Каждый выпуск периодического печатного издания должен содержать следующие сведения:

1) название периодического издания;
2) наименование учредителя;

3) порядковый номер выпуска и дату его выхода в свет;
4) цену (при коммерческом распространении издания);
5) адрес редакции;
6) адрес издателя.

При каждом выходе в эфир, а при непрерывном вещании не реже четырех раз в сутки теле-, радиостанция обязана объявлять следующие сведения:

1) название теле-, радиостанции;
2) фамилию и имя ведущего.

Статья 28. **Обязательные экземпляры**

Бесплатные обязательные экземпляры тотчас по напечатании начального выпуска тиража направляются во Всесоюзную книжную палату, в Государственную библиотеку им. В.И. Ленина, в исполнительно-распорядительный орган государственной власти, выдавший свидетельство об учреждении данного печатного периодического издания, а также по его распоряжению — платные обязательные экземпляры в другие органы и организации.

Статья 29. **Фиксация передач**

Теле-, радиостанция обязана хранить записи собственных передач в течение одного года после их выхода в эфир.

Теле-, радиостанция обязана вести журнал регистрации передач, идущих в эфир без предварительной записи, в котором фиксируются дата, время начала и окончания, тема передачи, фамилия и имя ведущего. Журнал регистрации передач «прямого эфира» хранится в течение года со дня последней записи в нем.

Статья 30. **Информационные агентства**

Право на создание информационных агентств принадлежит юридическим лицам и гражданам, правомочным учреждать, в соответствии со статьей 11 настоящего Закона, средства массовой информации.

Телеграфное агентство Советского Союза (ТАСС) является государственным информационным органом, действующим при Совете Министров СССР. Телеграфные агентства могут создаваться при Советах Министров союзных и автономных республик.

При публикации материалов, полученных от информационных агентств, ссылка на источник информации обязательна.

Статья 31. **Иные средства массовой информации**

Правила, установленные настоящим Законом для теле- и радиовещания, распространяются и на иные аудиовизуальные средства массовой информации, в том числе на распространение массовой информации через телекоммуникационные сети, если законодательством о средствах массовой информации не установлено иное.

Правила, установленные настоящим Законом для периодических печатных изданий, распространяются на тиражирование в количестве более 100 экземпляров текстов, созданных с помощью ЭВМ, и информации, хранящейся в памяти ЭВМ, а равно и на иные средства массовой информации, продукция которых реализуется в виде печатных текстов или изображений.

Глава III. РАСПРОСТРАНЕНИЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 32. **Порядок распространения**

Распространение продукции средств массовой информации, учрежденных в установленном настоящим Законом порядке, осуществляется по их поручению или на иных законных основаниях организациями, гражданами и объединениями граждан.

Статья 33. **Разрешение на выход в свет**

Распространение каждого отдельного выпуска (со своими выходными данными) продукции средства массовой информации допускается только после того, как главный редактор дал разрешение на его выход в свет.

Тираж и объем периодического печатного издания определяются главным редактором по согласованию с издателем. Тираж не может быть меньше числа обязательных экземпляров. Уничтожение тиража недопустимо иначе как по вступившему в законную силу решению суда.

Статья 34. **Приостановление распространения**

Приостановление распространения отдельного выпуска продукции средства массовой информации допускается по мотивированному постановлению прокурора и исключительно на основаниях, предусмотренных частью 2 статьи 8 настоящего Закона. В течение 24 часов прокурор обязан передать дело на рассмотрение народного суда по месту нахождения редакции. В течение 72 часов (а в период проведения избирательных кампаний — в течение 24 часов) суд должен вынести решение либо об отмене постановления прокурора, либо о конфискации или уничтожении тиража, либо установить срок, на который распространение данного выпуска приостанавливается. Решение суда об отмене постановления прокурора подлежит немедленному исполнению, и распространение возобновляется независимо от опротестования или обжалования данного решения.

Статья 35. **Ответственность распространителя**

Распространитель продукции средства массовой информации, не учрежденного в установленном настоящим Законом порядке,

несет ответственность наравне с автором (авторами), редактором и издателем.

Глава IV. ОТНОШЕНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ С ОРГАНИЗАЦИЯМИ И ГРАЖДАНАМИ

Статья 36. **Принцип информирования**

Граждане, их объединения имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных и объективных сведений о деятельности государственных органов, общественных организаций и должностных лиц.

Государственные органы, общественные организации, должностные лица обязаны регулярно предоставлять эти сведения средствам массовой информации путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов, а также в иных формах.

Статья 37. **Право на информацию**

Средства массовой информации имеют право получать интересующие их сведения от государственных органов, общественных организаций, должностных лиц.

Государственные органы, общественные организации, должностные лица обязаны предоставлять требующиеся сведения по запросу средств массовой информации. Информацию обязаны предоставлять руководители государственных органов и общественных организаций, их заместители, работники пресс-служб или другие уполномоченные лица в пределах их компетенции.

Статья 38. **Отказ и отсрочка в предоставлении информации**

Отказ в предоставлении информации возможен только, если она содержит сведения, составляющие государственную тайну. Отказ вручается представителю средства массовой информации в письменной форме в трехдневный срок. В отказе должны быть указаны:

1) должностное лицо органа или организации, отказывающее в информации;

2) дата отказа;

3) причины, по которым запрашиваемые сведения не могут быть отделены от сведений, составляющих государственную тайну.

Отсрочка в предоставлении информации допустима, если запрашиваемые сведения не могут быть собраны в трехдневный срок. Уведомление об отсрочке вручается представителю средства массовой информации в письменной форме в трехдневный срок. В уведомлении должны быть указаны:

1) должностное лицо органа или организации, отказывающее в срочном предоставлении информации;

2) дата выдачи (направления) уведомления об отсрочке;

3) причины, по которым запрашиваемые сведения не могут быть собраны в трехдневный срок;

4) дата, к которой будет представлена информация.

Статья 39. **Обжалование отказа и отсрочки в предоставлении информации**

Отказ и отсрочка в предоставлении информации либо несоблюдение требований статьи 38 настоящего Закона обжалуются в административном или судебном порядке. В случае признания отказа (отсрочки) необоснованным, а равно и в случае нарушения сроков предоставления информации суд вправе подвергнуть виновное должностное лицо административному взысканию.

Статья 40. **Письма в редакцию**

Редакции организуют работу с поступающими к ним письмами и иными обращениями граждан и организаций в соответствии с задачами средств массовой информации, установленными статьей 5 настоящего Закона.

Редакции уведомляют авторов и организации о предполагаемом использовании поступивших от них писем и материалов (опубликование в виде письма, статьи; иная форма использования; отказ в публикации) в возможно короткий срок, но не позднее пятнадцати дней, а в особо сложных случаях — одного месяца со дня поступления материала.

Уведомление не требуется в случаях, когда письмо (материал):

1) публикуется не позднее 10 дней со дня получения;

2) используется исключительно для изучения общественного мнения, подготовки обзоров и аналитических материалов;

3) является откликом на выступление данного средства массовой информации;

4) содержит оговорку автора о необязательности ответа;

5) не содержит заявления, предложения или жалобы в смысле действующего законодательства.

Организация и автор вправе особо оговорить условия и характер использования предоставляемых материалов.

Никто не вправе обязать средство массовой информации опубликовать отклоненный редакцией материал, если иное не предусмотрено настоящим Законом.

Статья 40[1]. **Нештатный автор**

Автор, постоянно сотрудничающий со средством массовой информации, но не состоящий с ним в трудовых отношениях (нештатный автор), имеет право оговорить недопустимость внесения без его согласия в подготовленный им материал (или часть материала)

исправлений, сокращений и дополнений. В случае опубликования его материала с нарушением оговоренных условий нештатный автор имеет право поместить в том же средстве массовой информации соответствующую реплику.

Статья 41. **Опровержение**

Граждане, их объединения или организации вправе требовать от средства массовой информации публикации или распространения иным способом опровержения сообщенных о них сведений, не соответствующих действительности. Такое право имеют также законные представители гражданина, заинтересованные организации, если сам гражданин не имеет возможности заявить требование об опровержении.

Средство массовой информации обязано опубликовать или иными способами распространить опровержение, если оно не располагает доказательствами того, что указанные сведения соответствуют действительности.

В опровержении должно быть точно указано, какие именно сведения оказались не соответствующими действительности, когда и где они были опубликованы или иным способом распространены. Если текст опровержения получен от заявителя, в тексте сокращения или иные изменения без согласования с заявителем не производятся.

Статья 42. **Сроки и порядок опровержения**

Опровержение должно быть дано в следующие сроки:

1) в газете — в течение семи дней со дня получения текста опровержения или в течение пятнадцати дней со дня получения требования об опровержении;

2) в иных периодических изданиях — в ближайшем или одном из двух следующих за ним подготавливаемых к печати номеров;

3) по радио и телевидению — в ближайшей аналогичной передаче, но не позднее пятнадцати дней со дня получения текста опровержения или требования об опровержении.

Опровержение в газете или ином периодическом издании должно быть набрано тем же шрифтом и помещено под заголовком «Опровержение», как правило, на том же месте полосы, что и опровергаемое сообщение. По радио и телевидению опровержение должно быть передано приблизительно в то же время суток и в аналогичной программе, что и опровергаемое сообщение.

Текст опровержения не может более чем вдвое превышать объем опровергаемого фрагмента печатной публикации; нельзя требовать, чтобы он был короче, чем половина страницы стандартного машинописного текста. Опровержение по радио и телевидению не должно занимать меньше эфирного времени, чем требуется для прочтения диктором половины страницы стандартного машинописного текста.

Статья 43. **Отказ в опровержении**

В распространении опровержения должно быть отказано:

1) если требуемое опровержение представляет собой злоупотребление свободой печати в смысле статьи 8 настоящего Закона;

2) если опровержение ставит под сомнение факты, установленные вступившим в законную силу решением суда;

3) если опровержение анонимно.

В распространении опровержения может быть отказано:

1) если опровержение касается сведений, уже опровергнутых;

2) если опровержение поступило по истечении одного месяца, но не позднее чем через три месяца со дня опубликования материала в печати, передачи по радио, телевидению, за исключением случаев, когда заинтересованное лицо не могло раньше ознакомиться с содержанием публикации, сообщения (обращение с просьбой дать опровержение или обращение с иском об опровержении в суд приостанавливают течение данных сроков);

3) если опровержение превышает объем, установленный статьей 42 настоящего Закона.

Об отказе средства массовой информации распространить опровержение заинтересованному гражданину, организации сообщается в письменной форме с изложением мотивов отказа в срок не более месяца со дня поступления требования об опровержении.

Отказ дать опровержение или нераспространение его может быть обжалован в суд. В случае признания отказа необоснованным, а равно нарушения срока распространения опровержения или ответа на критику суд вправе подвергнуть виновное должностное лицо административному взысканию.

Статья 44. **Ответ на критику**

Граждане, их объединение или организация вправе требовать от средства массовой информации распространения ответа на критику с изложением своей позиции. Средство массовой информации обязано распространить ответ на критику.

Распространение ответа на критику или отказ в таковом осуществляется по правилам статей 42–43 настоящего Закона.

Статья 45. **Конфиденциальность источника информации**

Средство массовой информации не вправе раскрывать источник своей информации и называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случаев:

1) когда соответствующее предписание поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом;

2) когда автор либо лицо, передающее материл, выразит согласие на оглашение его имени.

Статья 46. **Особые случаи неразглашения информации**

Средство массовой информации не вправе:

1) разглашать данные предварительного следствия без письменного разрешения прокурора, следователя или лица, производящего дознание;

2) при освещении судебных процессов публиковать материалы, предваряющие решение или приговор суда;

3) разглашать сведения, составляющие специально охраняемую законом тайну, если в законе не предусматривается возможность их обнародования с согласия лиц и организаций, чьи права и законные интересы затрагивают указанные сведения.

Глава V. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЖУРНАЛИСТА

Статья 47. **Журналист**

Журналистом в смысле настоящего Закона является лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой материалов для средства массовой информации, связанное с ним трудовыми отношениями или занимающееся такой деятельностью для него и по его уполномочию.

Статья 48. **Права журналиста**

Журналист имеет право:

1) искать и получать информацию;

2) быть безотлагательно принятым по его просьбе и в связи с осуществлением им профессиональных журналистских обязанностей должностными лицами государственных органов и общественных организаций;

3) выступать в средствах массовой информации;

4) излагать свои личные суждения и оценки в материалах, предназначенных для массового распространения;

5) отказаться от подготовки материала, противоречащего его убеждениям;

6) снять свою подпись под материалом, содержание которого, по его мнению, было искажено в процессе редакционной подготовки;

а также пользоваться иными правомочиями, предоставленными ему законодательством о средствах массовой информации.

Воспрепятствование со стороны должностных лиц государственных органов и общественных организаций законной профессиональной деятельности журналиста, а равно понуждение его к распространению либо отказу от распространения определенной информации наказываются по закону.

Государство гарантирует журналисту в связи с осуществлением им профессиональных обязанностей повышенную защиту его чести,

достоинства, здоровья и жизни как лицу, выполняющему общественный долг.

Статья 49. **Аккредитация**

Средства массовой информации могут по согласованию с государственными органами и общественными организациями аккредитовать при них своих журналистов.

Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях соответствующих высших и местных органов государственной власти и управления, руководящих органов учреждений, организаций и предприятий при обсуждении вопросов, представляющих общественный интерес. Отказ в осуществлении этого права может быть обжалован в вышестоящий для организации, аккредитовавшей журналиста, орган. Ответ на жалобу по существу должен быть дан в течение 48 часов.

Статья 50. **Право записи**

При осуществлении своих профессиональных обязанностей журналист имеет право производить любые записи, в том числе с использованием средств аудиовизуальной техники, кино- и фотосъемку, за исключением случаев, когда последние запрещены постановлениями высших органов государственной власти и управления, Верховным Судом Союза ССР и Верховными Судами союзных республик.

Для проведения теле- и радиотрансляций, а также видеозаписи и киносъемки, если это существенно затрудняет нормальную работу организации, предприятия, учреждения, требуется разрешение их руководителей.

Статья 51. **Обязанности журналиста**

Журналист, работающий в редакции средства массовой информации, обязан:

1) осуществлять программу деятельности средства массовой информации;

2) проверять достоверность сообщаемой им информации;

3) удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об авторизации цитируемого высказывания, если оно оглашается впервые;

4) получать согласие на распространение средством массовой информации сведений о личной жизни гражданина от самого гражданина или его законных представителей (согласие не требуется лишь в тех случаях, когда это необходимо для защиты интересов общества и государства);

5) ставить в известность главного редактора о пределах, за которыми распространяемая информация может явиться разглашением государственной или иной специально охраняемой законом тайны;

6) отказаться от данного ему редактором или редакцией поручения, если оно либо его выполнение связано с нарушением закона, противоречит социалистической нравственности, нормам морали,

а также нести иные обязанности, возлагаемые на него законодательством о средствах массовой информации.

Глава VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 52. **Международные договоры и соглашения**

Международное сотрудничество в области массовой информации осуществляется на основании международных договоров и соглашений, заключенных Союзом ССР, союзными республиками, уполномоченными на то средствами массовой информации, общественными организациями журналистов, иных творческих союзов.

Глава VII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНА О ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 53. **Возложение ответственности**

Должностные лица государственных и общественных организаций, в том числе учредители, издатели, редакции средства массовой информации, авторы переданных материалов и сообщений несут ответственность за нарушение положений настоящего Закона.

Статья 54. **Освобождение от ответственности**

Средства массовой информации, а равно их должностные лица не несут ответственность за распространение сведений, не соответствующих действительности:

1) если они присутствуют в официальных сообщениях;

2) если они переданы телеграфными или информационными агентствами;

3) если они являются дословным воспроизведением выступлений депутатов на сессиях Советов; делегатов съездов (конференций, пленумов) КПСС и иных общественных организаций.

Статья 55. **Осуществление цензуры**

Осуществление предварительной цензуры массовой информации, т.е. требование от средств массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов и общественных организаций предварительно согласовывать материалы и сообщения (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение материалов и сообщений, их отдельных частей —

влечет за собой указание в распространяемых сообщениях и материалах на наличие купюр, частичных или полных изъятий, а также фамилии, имени и должности лица, совершившего акт цензуры.

Статья 56. **Незаконное продолжение деятельности**

Продолжение главным редактором деятельности средства массовой информации, которая приостановлена или прекращена по правилам статей 14 и 15 настоящего Закона, —

наказывается запрещением занимать должности главного редактора в течение одного года.

Статья 57. **Недобросовестность журналиста**

Невыполнение или ненадлежащее выполнение журналистом профессиональных обязанностей, возлагаемых на него статьей 47 настоящего Закона, —

наказывается, если Законом не установлено иное, лишением на срок до одного года аккредитации либо права подписывать подготовленные им материалы и сообщения иначе как псевдонимом.

Статья 58. **Недобросовестная информация**

Умышленное или по профессиональной небрежности распространение журналистом массовой информации, содержащей сведения, не соответствующие действительности, если они не содержат признаков преступлений, клевета или оскорбление, —

наказывается лишением на срок до одного год права заниматься профессиональной журналистской деятельностью либо права подписывать подготовленные им материалы и сообщения, иначе как псевдонимом.

Приложение

В связи с принятием Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации» предлагается внести соответствующие изменения в республиканские кодексы об административных правонарушениях и в уголовные кодексы союзных республик.

В кодексы союзных республик об административных правонарушениях:

Статья ... **Нарушение права на информацию**

На должностное лицо, подписавшее отказ в предоставлении сведений средствам массовой информации, признанный судом необоснованным, а равно допустившее нарушение предусмотренных настоящим Законом сроков предоставления информации, —

налагается штраф от 25 до 100 рублей, или оплата судебных издержек, или то и другое одновременно.

Статья ... **Ущемление свободы деятельности журналиста**

Воспрепятствование со стороны должностных лиц государственных органов и общественных организаций законной профессиональной деятельности журналистов, выражающееся в установлении ограничений на контакты и общение с ними, передачу им информации, за исключением составляющей государственную или иную специально охраняемую законом тайну, —

наказывается штрафом от 25 до 100 рублей.

Статья ... **Нарушение правил об ответе и опровержении**

Члены редакционной коллегии, голосовавшие за отказ дать опровержение или ответ на критику, признанный судом необоснованным, —

наказываются штрафом от 25 до 100 рублей.

Главный редактор в случае нарушения установленных судом сроков распространения опровержения или ответа на критику —

наказывается штрафом в 25 рублей с увеличением этой суммы на три рубля за каждый день просрочки.

В уголовные кодексы союзных республик:

Статья ... **Принуждение журналиста**

Принуждение журналиста должностным лицом государственных органов или общественных организаций к распространению либо отказу от распространения определенной массовой информации, —

наказывается исправительными работами на срок до двух лет или штрафом до 200 рублей.

Статья ... **Незаконное коммерческое распространение**

Коммерческое распространение массовой информации без надлежащей регистрации, если оно не влечет административной ответственности или если оно совершено после наложения административного взыскания за такое же деяние, —

наказывается исправительными работами на срок до одного года или штрафом до 200 рублей.

ОБ АВТОРЕ

Доктор юридических наук, профессор Михаил Александрович ФЕДОТОВ родился в 1949 году в Москве в семье потомственных юристов. Со второй половины 60-х годов участвовал в правозащитном движении, за что в 1968 году отчислен с юридического факультета МГУ им. Ломоносова. Продолжал учебу на вечернем отделении, работая журналистом в газетах «Вечерняя Москва», «Социалистическая индустрия» и др. До 1990 года преподавал конституционное право во Всесоюзном юридическом заочном институте (ныне — Московская государственная юридическая академия).

Вместе с Ю.М. Батуриным и В.Л. Энтиным создал новый жанр юридической научной литературы — инициативные авторские законопроекты. В этом жанре были им (в соавторстве) написаны и изданы проекты законов «О печати и других средствах массовой информации», «Об общественных объединениях», «О средствах массовой информации», «Об архивном деле и архивах», «Об издательском деле». Возглавлял рабочую группу по подготовке проекта закона «Об авторском праве и смежных правах».

Автор более 100 книг и статей по проблемам прав человека и конституционализма, интеллектуальной собственности и гуманитарного сотрудничества, один из создателей Кодекса профессиональной этики журналиста.

С начала 90-х годов — в большой политике: заместитель министра печати и массовой информации Российской Федерации, генеральный директор Российского агентства интеллектуальной собственности при Президенте РФ, министр печати и информации РФ, посол, постоянный представитель России при ЮНЕСКО. Представлял Президента РФ на процессах в Конституционном Суде РФ по так называемому «делу КПСС», по делу Фронта национального спасения, а также по делу о введении Съездом народных депутатов РФ наблюдательных советов на государственном телерадиовещании. Неоднократно представлял Президента РФ на Съездах народных депутатов и в Верховном Совете РФ. Представитель Правительства РФ в Конституционном Совещании.

В настоящее время — вице-президент Фонда ИНДЕМ, секретарь Союза журналистов России, заведующий кафедрой ЮНЕСКО по авторскому праву и другим отраслям права интеллектуальной собственности при ИМПЭ им. Грибоедова, президент Творческого центра ЮНЕСКО.

Заслуженный юрист Российской Федерации. Лауреат премии Союза журналистов СССР. Награжден медалью ЮНЕСКО в честь 50-летия Всеобщей декларации прав человека.

Счастлив в браке; дочь и сын — юристы.

Михаил Александрович Федотов

ПРАВО МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Редактор *Л.И. Гецелевич*

Оформление художника *В.С. Голубева*

Художественный редактор *И.А. Горбунова*

Технический редактор *Г.В. Лазарева*

Корректор *С.Ю. Чупахина*

Компьютерная верстка *Е.В. Мельниковой*

Лицензия серии ЛР № 010170 от 7 октября 1997 г.
выдана Госкомпечатью РФ

Подписано в печать 8.08.2002.
Формат 60×90 $^{1}/_{16}$. Бумага офсетная.
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 39,0. Уч.-изд. л. 38,95.
Изд. № 14-ю/2001. Тираж 3000 экз. (1 завод — 1–2000 экз.)
Цена договорная. Заказ № 2221.

Издательство «Международные отношения»
107078, Москва, Садовая-Спасская, 20
Тел. отдела реализации: 975-30-09

Отпечатано с оригинал-макета
издательства «Международные отношения»
в ФГУП ордена «Знак Почета»
Смоленской областной типографии им. В.И. Смирнова
214000, Смоленск, проспект Ю. Гагарина, 2
Тел.: 3-01-60, 3-14-17, 3-46-20

ISBN 5-7133-1131-7

9 785713 311315