

С. А. Куликова

Конституционный запрет цензуры в России

МОНОГРАФИЯ

Под редакцией

доктора юридических наук, профессора,
заслуженного юриста РФ
Г. Н. Комковой

ЗАПРЕТ ЦЕНЗУРЫ В СИСТЕМЕ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ
СВОБОДЫ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

«СВОБОДА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ»
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЦЕНЗУРНОГО КОНТРОЛЯ

И ДР.



Светлана Куликова

**Конституционный запрет
цензуры в России. Монография**

«Проспект»

Куликова С. А.

Конституционный запрет цензуры в России. Монография /
С. А. Куликова — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-220238-6

Монография посвящена анализу правового содержания конституционного запрета цензуры и изучению роли, которую играет запрет цензуры в системе правовых гарантий и ограничений свободы массовой информации, а также в системе гарантий и ограничений целого комплекса прав и свобод граждан. Исследуются основные этапы развития цензурного права Российской империи, трансформация института цензуры в советский период развития нашего государства, варианты формулировок информационных прав и свобод в проектах Конституции РФ, разрабатывавшихся в начале 1990-х гг., и материалах Конституционного совещания. Проблемы реализации конституционного запрета цензуры рассматриваются в контексте нарастающих угроз информационной безопасности личности, общества и государства. На основе обзора действующего законодательства систематизируются виды вредной информации, изучаются организационно-правовые механизмы борьбы с распространением такой информации. Выявляются основные проблемы реализации конституционного запрета цензуры. Законодательство приведено по состоянию на 1 сентября 2015 г. Для научных сотрудников, преподавателей и аспирантов юридических высших учебных заведений и всех, кто интересуется основными тенденциями современного конституционного и информационно-правового развития России.

ISBN 978-5-39-220238-6

© Куликова С. А.

© Проспект

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	7
Глава 1	10
1.1. Понятие свободы массовой информации: проблемы современного теоретико-методологического понимания	10
1.2. Международно-правовые гарантии и ограничения свободы массовой информации	22
Конец ознакомительного фрагмента.	30

С. А. Куликова
Конституционный запрет цензуры в России
МОНОГРАФИЯ

***Под редакцией* доктора юридических
наук, профессора, заслуженного
юриста РФ Г. Н. Комковой**



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

ВВЕДЕНИЕ

Одной из ключевых проблем современного этапа развития общества, определяемого как информационное, является проблема сохранения интеллектуальной и духовной свободы личности. С одной стороны, стремительное развитие информационных технологий значительно упрощает производство и распространение сообщений и материалов, содержащих любые сведения и мнения, что впервые дает возможность каждому стать участником общественного диалога, продвигать свои идеи и ценности среди самого широкого круга читателей, слушателей, пользователей.

С другой – всепроникающий характер информационного воздействия заставляет говорить о снижении возможности человека критически оценивать поступающую информацию и о необходимости обеспечения информационной безопасности личности, что в научной литературе в большой степени связывается с проблемой противодействия информационному экстремизму, целями которого являются деструктивное воздействие на индивидуальное и общественное сознание и достижение публично нелегитимных и противоправных целей¹.

Формы политического противостояния и экономической конкуренции все в большей мере переходят в информационное пространство, поэтому властвующие элиты как никогда прежде заинтересованы в осуществлении контроля за информацией – главным ресурсом информационного общества, тем более что современная медиасфера предоставляет технологические возможности для управления сознанием и поведением широких слоев населения.

В этих условиях сложившаяся система правовых гарантий и ограничений свободы массовой информации подвергается общественно-политической ревизии, а проблема цензуры приобретает качественно новое звучание. Примером стала противоречивая реакция на расстрел журналистов редакции французского издания «Шарли Эбдо». Провокационная скандальность журналистов и жестокость религиозных фанатиков породили волну дебатов о правовых и этических пределах выражения мнений, об ответственности за печатное или произнесенное слово, о допустимых способах и пределах вмешательства в деятельность СМИ.

Переход общества на новый, информационный этап развития как никогда усиливает роль права, призванного гарантировать соблюдение баланса интересов гражданского общества, опирающегося на демократические ценности свободы массовой информации, плюралистичности мнений, свободы творчества и духовного развития личности, и в то же время создать необходимые условия для обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства, поскольку информационная безопасность становится условием физического выживания современного человека – так же, как и сохранения основ государственности.

Актуальность полемики о формах государственного и общественного контроля в сфере массовой информации обусловлена тем, что цензура запрещена в России относительно недавно – сначала Законом СССР «О печати и других средствах массовой информации» от 12 июня 1990 г.², затем Законом РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г.³ и, наконец, Конституцией Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.⁴

Учитывая, что цензура светской печати существовала в России на протяжении примерно 200 лет – с 15 января 1783 г., когда она была введена Указом Екатерины II «О вольных типографиях», до 12 июня 1990 г., – можно сказать, что свобода массовой информации в условиях конституционного запрета цензуры – это новое правовое явление в нашем обществе, которое порождает комплекс прав, юридических дозволений и обязываний, адресованных различным субъектам.

В научной литературе, в основном исторического и культурологического характера, цензура довольно глубоко исследована как социокультурный и политико-правовой феномен. Традиционно цензура рассматривается в двух аспектах: в конкретно-историческом плане как одна из функций государственного аппарата по контролю за производством и распространением информации и в культурологическом смысле как институт поддержания религиозных, нравственных, эстетических традиций⁵.

Однако после закрепления запрета цензуры на конституционном уровне эта категория приобрела конституционное значение, поскольку Российская Конституция провозглашает: «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается» (ч. 5 ст. 29). Однако системного конституционно-правового исследования, посвященного анализу правового содержания конституционного запрета цензуры и его развития в современном российском законодательстве, до сих пор не проводилось.

Цель представляемой монографии – восполнить этот пробел в науке конституционного права путем рассмотрения концепта «цензура», сложившегося в современном общественном сознании российских граждан, а также изучения функциональных аспектов конституционного запрета цензуры, определения его роли и места в системе гарантий и ограничений свободы массовой информации.

Актуальность изучения конституционного запрета цензуры продиктована также вполне оформившейся в научно-теоретической литературе гипотезой о необходимости реабилитировать цензуру и возродить институты государственного контроля в информационной сфере в целях обеспечения информационной безопасности личности, защиты общественной нравственности, сохранения информационного суверенитета государства.

Подобная точка зрения неоднократно высказывалась в работах отечественных правоведов И. Е. Марцохи, К. Д. Рыдченко, С. С. Сулакшина, М. С. Трофимова, В. Д. Харитонova и других⁶, указывающих на необходимость пересмотра подходов к правовому содержанию запрета цензуры, установленного Конституцией РФ, и возможность его отмены или сужения.

В этом контексте все более актуальными становятся вопросы: какую цензуру запрещает Российская Конституция? Препятствует ли запрет цензуры защите нравственности, обеспечению информационной безопасности личности (прежде всего детей и молодежи), общества и государства, охране культурных и духовных достижений российской нации? Каким образом трансформируется институт государственного контроля за производством и распространением информации в условиях демократического правового государства, которое существует в эпоху необычайно быстрого развития средств связи и информационных технологий, создающих культуру виртуальной реальности и интенсифицирующих коммуникационные процессы?

В данной работе наряду с методами, применяемыми в юридических науках, используются исторические, философские, филологические, лингвоюридические методы и подходы. Применение инструментария смежных наук позволяет осмыслить цензуру как многоаспектное, развивающееся полиморфичное явление, имеющее объективные основания и связанное с типом государственного устройства.

Конституционный запрет цензуры изучается и с помощью метода системного анализа: положение о запрете цензуры рассматривается в системе всего спектра гарантий и ограничений свободы массовой информации, других информационных прав и свобод, закрепленных в Конституции РФ, а также в системе основополагающих конституционных принципов, установленных в Основном Законе нашей страны.

Отдельным направлением исследования стали определение и правовая систематизация основных проблем реализации конституционного запрета цензуры, изучение современных форм прямой и косвенной цензуры, выявление причин продолжающегося существования цензуры в условиях ее конституционного запрета. Это позволило разработать как теоретиче-

ские, так и практические предложения, направленные на усовершенствование законодательного регулирования в сфере производства и распространения массовой информации.

Конституционный запрет цензуры в условиях развития информационного общества актуализирует проблемы поиска новых форм государственного, общественного, этического контроля за производством и распространением информации. Осмысление цензуры как многогранного социокультурного и политико-правового феномена может получать неоднозначные трактовки и предполагает различные уровни изучения. Поэтому автор надеется на то, что книга будет интересна широкому кругу читателей, и не претендует на исчерпывающее освещение многозначной темы, а, скорее, представляет попытку уяснения конституционной формулировки «Цензура запрещается».

Глава 1

СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ «СВОБОДА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ». В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

1.1. Понятие свободы массовой информации: проблемы современного теоретико-методологического понимания

Конституция Российской Федерации содержит положение, согласно которому гарантируется свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29).

Обращаясь к анализу понятия свободы массовой информации, мы должны ответить на два вопроса: во-первых, каково теоретико-правовое содержание термина свобода применительно к процессу обращения массовой информации в современном обществе; во-вторых, что включается в понятие массовой информации.

В общефилософском смысле свобода предполагает возможность человека влиять на условия собственного существования, принимать решения и действовать самостоятельно, без принуждения.

Конституционно-правовое понятие свободы впервые было дано во французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г.: «Свобода состоит в возможности делать все, что не вредит другому; таким образом, осуществление прав каждого человека имеет лишь те границы, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Эти границы могут быть установлены только законом» (ст. 4)⁷.

Согласно современной теории конституционного права, свобода личности как интегративная категория – это «самостоятельность ее поведения, выбора поступков и действий, положения в системе межличностных, групповых, общественно-государственных отношений»⁸, «максимально широкий, принципиально неограниченный и не могущий быть ограниченным круг возможностей поведения. Она реализуется индивидом с использованием различных способов, исчерпывающий список которых невозможно составить. Практически это означает, что индивид обладает возможностью осуществлять свою свободу любыми не запрещенными законом способами»⁹. Та или иная субъективная свобода (свобода как элемент правового статуса личности) – «это установленная Российским государством и закрепленная в Конституции РФ возможность, позволяющая каждому гражданину избирать вид и меру своего поведения, пользоваться предоставленными ему благами как в личных, так и в общественных интересах»¹⁰.

В диссертационных исследованиях, посвященных правовому анализу конституционно-правовой категории свободы массовой информации, указывают, что главный ее признак выражается именно в слове «свобода»¹¹, трактуют ее как «отсутствие ограничений, не предусмотренных законодательством по совершению определенных действий с массовой информацией»¹², как «возможность беспрепятственно распространять» сведения¹³.

Целый ряд ученых выявляет естественно-правовой характер свободы массовой информации. Например, С. А. Локинская обращает внимание на то, что «в современном обществе свобода массовой информации предстает как естественное притязание людей, их объединений на включение в информационные отношения безотносительно от их правового регулирования.

Правовое регулирование отношений по поводу массовой информации не порождает эти отношения, а лишь упорядочивает их. В этом проявляется естественный характер свободы массовой информации»¹⁴. Эта точка зрения находит свое продолжение в исследовании С. А. Сусликова: «В современном обществе свобода массовой информации предстает как естественное притязание людей, их объединений на включение в информационные отношения безотносительно от их правового регулирования и характера такого регулирования»¹⁵.

Довольно распространенной является гипотеза, согласно которой свобода массовой информации означает независимость производства и распространения информации от государства. Так, А. А. Малиновский в 1995 г. акцентировал внимание на том, что «свобода массовой информации предполагает, прежде всего, невмешательство государства в процесс распространения информации для масс»¹⁶. Эту же мысль проводит и Л. А. Погребинская, которая определяет свободу массовой информации как «возможность беспрепятственно (без стеснений, без любого вмешательства, особенно – государственного) производить, искать, получать и распространять любыми доступными способами, в том числе при помощи специальных средств, массовую информацию»¹⁷.

В целом можно выделить четыре основных трактовки категории «свобода массовой информации». Во-первых, свобода массовой информации понимается как **конституционно-правовой принцип**: «основополагающая, руководящая идея, определяющая направление правового регулирования информационных прав в целом и массовой информации в частности»¹⁸. В этом смысле категория свободы массовой информации понимается как «информационная демократия»¹⁹, степень свободы массовой информации рассматривается здесь в качестве «характерного показателя уровня развития демократических ценностей и свобод общества в целом»²⁰. С точки зрения Н. А. Саркисовой, принцип свободы массовой информации – «важный элемент в определении политических систем», поскольку в основе «демократической модели политической коммуникации лежит равноправный обмен информацией, диалог между основными политическими группами общества»²¹.

Иными словами, свобода массовой информации рассматривается как один из важнейших элементов демократического режима, поскольку только в условиях свободы массовой информации возможно полноценное обсуждение важных общественных проблем с участием различных социальных и политических групп, реализация разнообразных форм гражданского контроля соблюдения государством общественных интересов.

Сразу стоит отметить, что такой позиции придерживаются не все авторы.

Например, С. Г. Кара-Мурза в своей книге «Манипуляция сознанием» подвергает сомнению положение о свободе массовой информации. Известный политолог сравнивает продукцию СМИ (он пишет в основном о телевидении) с «духовным наркотиком». По его мнению, «человек современного городского общества *зависим* от телевидения. То есть гипнотизирующее воздействие таково, что человек частично утрачивает свободу воли и проводит у экрана гораздо больше времени, чем того требуют его потребности в информации и развлечении... Как и в случае наркотиков, человек, потребляя современную, освобожденную от контроля этики телепрограмму, не может рационально оценить характер ее воздействия на его психику и поведение. Более того, поскольку он становится зависимым от телевидения, то продолжает потреблять его продукцию даже в том случае, если отдает себе отчет в ее пагубном воздействии»²². Государство защищает здоровье своих граждан, ограничивая продажу алкоголя и табачных изделий, запрещая свободный оборот наркотиков. Точно так же государство должно защищать права потребителей и в сфере распространения массовой информации, накладывая на этот рынок ограничения, «попросту говоря, *цензуру*». Выдвигая постулат о свободе массовой информации, СМИ и государство на самом деле вступают в сговор против своих граждан,

государство и дальше позволяет зарабатывать средствам массовой информации на загипнотизированных его продукцией потребителях, а СМИ «платит» государству, осуществляя манипуляцию сознанием в нужном русле.

Рассуждая о возможности свободы массовой информации, Р. Х. Гельманов обращает внимание на то, что с помощью имеющихся технологий СМИ оказывают как целенаправленное, так и спонтанное воздействие на все стороны социальной жизни, на сознание и поведение человека, что как бы наделяет их «многообразной специфической системой “властных полномочий”, делает “четвертой властью”»²³. Как конституционные нормы ограничивают полномочия первых трех ветвей власти, так же должны быть установлены ограничения для «четвертой власти». Кроме того, если исходить из главного лозунга информационного общества о том, что информация – это мощный социальный и экономический ресурс, то, по мнению Р. Х. Гельманова, использование этого ресурса должно контролироваться государством так же, как производство вооружения, космические технологии и разработка полезных ископаемых.

В целом, при любом подходе к изучению свободы массовой информации как конституционно-правового принципа свобода массовой информации понимается как абстрактное понятие, выражающее вектор политико-правового развития общества и государства. В этом смысле очень привлекательным кажется образ, предложенный президентом российского Фонда защиты гласности А. К. Симоновым о том, что свобода массовой информации – это «линия горизонта, к которой обществу необходимо стремиться, достичь этой линии невозможно, но если мы не будем двигаться к ней, то мы деградируем»²⁴.

Вторая трактовка категории свободы массовой информации связана с тем, что конституционное положение, гарантирующее свободу массовой информации, генерирует *определенный правовой режим*, т. е. «комплекс правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»²⁵. Правовой режим свободы массовой информации исследователи связывают с самостоятельностью, активностью и заинтересованностью субъектов, участвующих в процессах обмена информацией, свободой доступа к информации от деятельности органов государственной власти. Например, Л. А. Погребинская рассматривает конституционную свободу массовой информации как «гарантированное Основным Законом государства состояние гражданского общества, при котором осуществляется беспрепятственное производство, поиск, получение и распространение сведений, сообщений, предназначенных для неопределенного круга лиц, отсутствует цензура»²⁶. С. А. Локинская особенностью правового режима свободы массовой информации называет гласность, включающую в себя «правдивое информирование всех граждан о жизни общества и государства», «широкое обсуждение достижений и недостатков в работе предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и отдельных граждан, формирование общественного мнения», открытость деятельности публичных органов, должностных лиц, общественных объединений; представление гражданам и их объединениям информации, необходимой для участия в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни общероссийского, регионального и местного значения; обнародование принятых решений и доведение их до сведения заинтересованных лиц и граждан»²⁷. И. Г. Фролова связывает правовой режим свободы массовой информации с режимом «активной гласности, который не только предполагает предоставление информации по запросу, но и подразумевает информирование населения со стороны органов государственной власти»²⁸.

Заслуживает внимания мнение В. Н. Монахова о том, что реализация свободы массовой информации – не статичное состояние, а «политически острый, динамичный процесс». «Участие в этом процессе сродни езде на велосипеде, – утверждает ученый, – стоит только гражданскому обществу чуть отпустить педали своей информационной и коммуникационной

активности, и оно – неминуемо – окажется на обочине информационной магистрали и будет вынуждено при определении своего информационного меню довольствоваться скудным, дозированным отфильтрованным информационным продуктом»²⁹.

В-третьих, **свобода массовой информации представлена как конституционно-правовой институт**. Традиционно институт конституционного права свободы массовой информации исследователи представляют как совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции РФ, международных актах, декларациях, Законе РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (далее – Закон о СМИ) и иных федеральных законах, подзаконных актах, регулирующих отношения в сфере обращения массовой информации.

Так, к международным актам, которые содержат нормы о свободе информации и являются обязательными для Российской Федерации в силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, относятся Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека и др.

К национальному законодательству, регулирующему отношения в сфере поиска, получения, передачи и распространения массовой информации, кроме упомянутого выше Закона о СМИ, имеющего основополагающий характер, относятся также Федеральные конституционные и Федеральные законы: «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ³⁰; «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ³¹; «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ³²; «О рекламе» (далее – Закон о рекламе) от 13 марта 2006 г. № 38³³; «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ³⁴; «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ³⁵; «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ³⁶; «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ³⁷; «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ³⁸; «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ³⁹; «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (далее – Закон о защите детей от информации) от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ⁴⁰; «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ⁴¹; «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ⁴²; «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ⁴³; «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ⁴⁴; «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ⁴⁵ и др.

Таким образом, конституционно-правовой институт массовой информации может рассматриваться в качестве основы формирования комплексной отрасли права массовой информации.

Другой подход к пониманию правового института массовой информации предлагается М. А. Федотовым. Ученый отмечает феномен полинормативности в регулировании свободы массовой информации и выделяет следующие виды норм:

1) политические нормы. «Свое регулятивное воздействие политические нормы осуществляют путем определения стратегии и тактики, через политические мобилизации, лозунги и программы». Действенность этих норм предопределяется как авторитетом их источника, так и соответствием реальным потребностям общества;

- 2) правовые нормы, из которых складывается основа нормативной системы;
- 3) корпоративные нормы, к которым относятся нормы локальных правовых актов и нормы кодексов журналистской этики;
- 4) традиции, обычаи, обыкновения, которые М. А. Федотов называет «политической памятью – ретроспективной составляющей политического сознания». В частности, одним из проявлений политической памяти представителей современной государственно-административной системы ученый называет «представления о СМИ как бюрократически централизованном агитационно-пропагандистском аппарате монопольного формирования общественного мнения, монопольного информирования населения»⁴⁶.

Подобная классификация представляется продуктивной, поскольку политические события, высказывания политических лидеров формируют повестку дня СМИ, эксплицируют те или иные общественные настроения в общественное мнение, опосредованно влияют на деятельность органов законодательной ветви власти.

Четвертая трактовка понимает *свободу массовой информации как субъективное право*.

Ключевым при этом является вопрос о том, кто относится к субъектам свободы массовой информации.

Можно выделить две позиции, представленные в научной литературе. Согласно первой точке зрения, основным субъектом, которому адресована конституционная норма о свободе массовой информации, являются СМИ. Это субъекты, которые, получили «своего рода “пропуск” в определенное законом пространство свободы массовой информации»⁴⁷. Именно СМИ (редакция и журналисты) как основные источники и трансляторы информации могут использовать весь закрепленный в законодательстве комплекс прав и обязанностей, который входит в содержание свободы массовой информации. На них гражданское общество возлагает функции по контролю за деятельностью органов власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни⁴⁸.

Свобода массовой информации в этом случае может быть определена как «свобода слова средств массовой информации»⁴⁹. Так, О. В. Мананников связывает свободу массовой информации прежде всего с плюралистичностью СМИ, возможностью представления ими различных оценок и мнений. Если «свести полномочия СМИ исключительно к передаче сведений о событиях и обстоятельствах, – рассуждает автор, – то тогда будет достаточно одного информационного источника. В этом случае общество неизбежно придет к тоталитаризму и цензуре». «Именно в свободе высказывания своего мнения в определенной манере, своеобразном стиле подачи материала» (которые выработаны тем или иным СМИ) реализуется свобода массовой информации, и только в этом случае получают распространение информация и знания, интересные и доступные обществу в целом⁵⁰.

СМИ как основные субъекты реализации свободы массовой информации выделяются и М. С. Трофимовым⁵¹. Во многом эта позиция обусловлена правовой этимологией понятия свободы массовой информации, которая выводит его из термина свобода печати. Свобода печати – одно из старейших конституционно закрепленных прав человека и гражданина, которая подразумевает право учреждать газеты, журналы, свободу издавать и распространять любую печатную продукцию и через них влиять на общественное мнение, выражать оценки деятельности политических фигур, распространять социально значимые идеи. В связи с появлением в мире все более новых средств массовой информации (телевидения, радиовещания) в новейших конституциях свобода печати поглощается понятием свободы массовой информации.

Согласно ст. 1 Закона о СМИ свобода массовой информации в Российской Федерации состоит в том, что поиск, получение, производство и распространение массовой информа-

ции, 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. Таким образом, свобода массовой информации напрямую увязывается с основными субъектами ее реализации – средствами массовой информации.

Поскольку журналисты и редакции СМИ находятся на переднем плане информационного фронта, то именно отношения государства и СМИ кладутся в основу различных попыток определить меру реализации свободы массовой информации в различных странах.

Например, на сайте международной правозащитной организации «Репортеры без границ», уже много лет подряд определяющей рейтинг свободы массовой информации, указывается, что «индекс свободы прессы оценивает степень свободы, которой журналисты и информационные организации, включая печатные, вещательные и онлайн-средства массовой информации, пользуются в той или иной стране, а также усилия властей уважать и обеспечивать уважение к этой свободе. Исследование основано на методологии экспертных оценок. Выводы о состоянии свободы СМИ в той или иной стране специалисты организации делают на основе 43 ключевых показателей, включая такие критерии, как наличие различного рода нарушений в отношении журналистов (убийства, лишение свободы, физическое насилие и угрозы) и средств массовой информации (цензура, запреты и конфискации выпусков изданий, закрытие изданий), а также уровень самоцензуры в СМИ, степень финансовой зависимости СМИ, состояние правовой среды в сфере СМИ, возможность свободного доступа граждан к Интернету и так далее»⁵².

Согласно данным организации, о которой идет речь, России в рейтинге свободы прессы в 2014 г. отведено 148-е место из 179 стран. В качестве оснований столь низкой оценки были указаны: «препятствия объективному освещению демонстраций оппозиции», большое количество нападения на журналистов (при том что расследования громких убийств и избиений остались не законченными), возвращение состава преступления «клевета» в Уголовный кодекс – усиливающего ответственность СМИ при распространении порочащей информации – и введение единого реестра доменных имен и интернет-сайтов, позволяющего блокировать электронные ресурсы во внесудебном порядке.

Никак не умаляя роли СМИ в формировании современного информационного пространства, все же отметим, что недостатками исследовательских работ, рассматривающих СМИ в качестве субъекта реализации свободы массовой информации, является уравнивание понятий «свобода массовой информации» и «независимость СМИ», и, как следствие, сведение всего комплекса информационных прав и свобод граждан к «праву слова СМИ».

Например, В. В. Греб приходить к выводу, что «независимость СМИ – это некая правовая фикция. СМИ в любом случае зависят от собственника, учредителя, который назначает главного редактора, от доступности источников информации, давления правоохранительных органов или криминала и т. д.», поэтому свобода массовой информации, по его мнению, предполагает взаимодействие органов государственной власти и СМИ по двум основным направлениям: «обеспечение доступа СМИ к общественно значимой информации и разработка реальных механизмов для реагирования на проблемы, озвучиваемые независимыми СМИ»⁵³.

Более обоснованной нам кажется другая точка зрения, согласно которой основным субъектом свободы массовой информации является не СМИ, редакция, журналисты, а каждый отдельный человек как основной производитель и потребитель информации. Подобная позиция представлена в работах А. Г. Рихтера: «Под свободой массовой информации понимается возможность человека при помощи специальных технических средств распространять свои мысли и мнения среди такого числа людей, которое бы удовлетворяло его целям участия в

общественном диалоге и влияния через реализацию этой свободы на политику и принятие затрагивающих интересы общества решений, а так же возможность человека беспрепятственно искать, получать, производить и распространять информацию о текущих событиях»⁵⁴. Он подчеркивает, что Конституция говорит о свободе массовой информации, а не о свободе средств массовой информации. Отличие принципиальное и означает, что Конституция гарантирует не свободу действий редакций, либо учредителей или владельцев СМИ, а свободу человека искать, получать, передавать, производить и распространять массовую информацию любым законным способом.

Иными словами, СМИ рассматриваются правоведами не столько как субъекты, сколько в качестве инструмента обеспечения информационных прав граждан. Например, В. Г. Шахназарова подчеркивает, что с помощью СМИ «реализуются конституционные права граждан на свободу мысли и слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, свободу экономической деятельности, свободу творчества и преподавания, право на участие в культурной жизни и т. д. Именно через СМИ в первую очередь современное общество способно контролировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, политических партий и иных субъектов публичного права»⁵⁵.

Подобного мнения придерживается и В. Г. Елизаров, который предлагает определение свободы массовой информации как «комплекса прав, включающих права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять массовую информацию любым законным способом»⁵⁶.

Развитие этой идеи приводит А. А. Царика к выводу о «целесообразности признания, формулирования и законодательного закрепления самостоятельного конституционного права на массовую информацию»⁵⁷. По его мнению, такое право должно представлять собой, с одной стороны, правомочия граждан на получение массовой информации (не только официальной, но и иной) и, с другой стороны – соответствующую обязанность органов государственной власти по организационному и материально-техническому обеспечению реализации такого права (создание и функционирование СМИ, а также специальных структурных подразделений органов государственной власти по предоставлению официальной информации).

Таким образом, свобода массовой информации все чаще трактуется исследователями не только как ограничение возможностей государства вмешиваться в сферу производства и распространения информации, но и как субъективное позитивное право, представляющее собой возможность человека иметь собственные взгляды, передавать их другим, получать доступ к информации.

С развитием Интернета вопрос о человеке как о субъекте права на производство, распространение и потребление информации приобретает новое звучание.

С одной стороны, это обусловлено количественными показателями. Например, по данным ВЦИОМа, Интернетом пользуются с той или иной частотой 66 % россиян старше 18 лет, причем ежедневно – 41 %⁵⁸.

Примерно такие же данные приводит и «Левада-центр», по результатам исследования которого делается вывод о том, что «за последние два года количество пользователей Интернета в России возросло с 52 % до 62 %»⁵⁹.

Экспоненциально растет количество информации, создаваемой самими пользователями. Соотношение количества ежедневных сообщений, размещаемых на различных интернет-площадках, выглядит следующим образом (рассматривались только публичные сообщения, приватные беседы не учитывались):

«ВКонтакте»: 2,2 млн сообщений,
Twitter: 4,5 млн сообщений,
LiveJournal: 160 тыс. сообщений.

Среднее количество авторов, публикующих сообщения в социальных медиа, ежедневно (учитывались как авторы постов, так и авторы комментариев):

«ВКонтакте»: 1,2 млн уникальных авторов,

Twitter: 590 тыс. уникальных авторов,

LiveJournal: 27 тыс. уникальных авторов.

Таким образом, согласно выводам Brand Analitik, на одного автора ВКонтакте приходится в среднем порядка двух сообщений, в LiveJournal – около 6, в Twitter – 7–8 сообщений в день⁶⁰.

Подобное развитие информационной сферы прогнозировал в свое время Э. Тоффлер, который указывал, что границы между потребителями и производителями информации будут стираться, он же ввел термин *просьюмер* – от сочетания английских слов *producer* (производитель) и *consumer* (потребитель)⁶¹.

В то же время происходит и качественное изменение отношений между субъектами права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Можно обозначить три тенденции. Первая касается трансформации отношений «СМИ – пользователь», и состоит в том, что большинство крупных СМИ создают собственные онлайн-версии газет, радиостанций или телеканалов, где не только размещают значительное количество материалов очередного номера или передачи, но и, как правило, предусматривают функции комментирования, что обеспечивает обратную связь с читателями, позволяет читателям проводить *публичное* обсуждение того или иного информационного материала, обмениваться мнениями и сведениями по затронутой тематике.

Вторая тенденция связана с развитием сетевой коммуникации. В научной литературе эта тенденция в конце 1970-х годов была обозначена Президентом Международного института коммуникаций Ж. д' Арси как смена вертикальной модели, ориентированной на *распространение* информации, то есть передачу информации от СМИ большим аудиториям, на горизонтальную, то есть *непосредственный обмен* информацией между отдельными людьми и группами.

В условиях вертикальной модели распространения информации СМИ информируют, освещают, предлагают объяснение тех или иных событий, целенаправленно формируют общественное мнение по какому-то вопросу. При горизонтальной модели распространения информации каждый пользователь ищет ту информацию, которая нужна именно ему, обменивается сведениями, фото-, видео-, музыкальным контентом с большим количеством людей, общается в онлайн-социальных сетях, при этом информация доносится в кратчайшие сроки.

Так, по данным Фонда «Общественное мнение», 58 % интернет-пользователей прислушивается к онлайн-отзывам и рекомендациям других людей, полученным в Интернете⁶². Данные ВЦИОМ еще более впечатляют: порядка 62 % пользователей доверяют отзывам в социальных сетях, 47 % верят отзывам на форумах и блогах и 48 % ориентируются при выборе на отзывы на сайтах⁶³.

Еще один формат реализации свободы массовой информации обязан развитию вики-технологий, с помощью которых создается гипертекстовая среда, позволяющая пользователям добавлять в контент соответствующих сайтов свои тексты, диаграммы, фотографии, графику. Например, девиз справочного ресурса Wikipedia звучит как «свободная энциклопедия, которую может редактировать каждый». Любой пользователь сетевого ресурса может создавать свой контент, таким образом участвуя в совместном творческом проекте.

Указанные тенденции позволили, например, В. Н. Монахову охарактеризовать СМИ как «уходящую натуру» правового регулирования⁶⁴.

Подобная точка зрения высказывается и А. В. Минбалеевым, по мнению которого «СМИ сыграли системообразующую роль в становлении информационного общества и его идей, способствовали обретению информационным обществом закономерностей функционирования и

развития, закреплению терминологического аппарата; стали основой для закрепления свободы информации». Однако сейчас, «в условиях активного влияния информационно-коммуникационных технологий ведущую роль в развитии информационного общества начинают играть массовые коммуникации, что обуславливает необходимость их правового регулирования»⁶⁵.

На наш взгляд, необходима модернизация правового понятия СМИ. В качестве рабочего определения можно предложить следующее: средство массовой информации – лицо, занимающееся деятельностью по сбору, созданию, редактированию и распространению сообщений и материалов для неопределенного круга лиц, периодически обновляющее или заменяющее медиаконтент, осуществляющее редакционный контроль (модерацию) за содержанием распространяемых сообщений и материалов, обладающее постоянным наименованием и несущее ответственность за нарушение законодательства и этических стандартов журналистики.

Согласно нашему определению, понятие СМИ включает в себя следующие признаки:

1) является субъектом деятельности – физическим или юридическим лицом; в этом состоит отличие от понятия СМИ, определяемого как «форма распространения информации» в действующем Законе о СМИ (ст. 2);

2) осуществляет деятельность по производству и распространению массовой информации;

3) имеет определенную периодичность/обновляемость выпуска СМИ;

4) обладает постоянным наименованием в качестве средства индивидуализации;

5) осуществляет редакционный контроль, который может проявляться в двух аспектах: во-первых, как проведение определенной редакционной политики, состоящей в отборе, редактировании, производстве и распространении информационных сообщений и материалов, соответствующих тематике и заявленным целям издания, и, во-вторых, как контроль (модерация) сообщений и материалов, размещаемых пользователями;

6) несет правовую ответственность в случаях, когда содержание или форма распространяемых сообщений и материалов противоречит действующему законодательству о СМИ; правовая ответственность обусловлена наличием редакционного контроля: субъекты, не наделенные правом и обязанностью его осуществления (например, провайдер) не могут нести ответственность как СМИ (что не исключает их ответственности за неисполнение судебных решений или предписаний Роскомнадзора по ограничению доступа к ресурсам, содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено);

7) несет этическую ответственность за несоответствие деонтологическим нормам профессии.

Предлагаемое определение, на наш взгляд, учитывает те значительные изменения, которые произошли в сфере массового производства и распространения информации, значительно расширяет и уточняет понятие СМИ и позволяет ввести в сферу правового регулирования большое количество участников, использующих разнообразные формы массово-информационной деятельности.

Обратимся теперь к понятию массовой информации как объекту правового регулирования. Очевидно, что массовая информация – это вид информации – при этом обладающий набором некоторых отличительных признаков. В качестве главного из этих признаков обычно указывается возможность распространения среди неограниченного круга лиц. Значительное увеличение аудитории происходит за счет использования информационных технологий и технических средств, поэтому к неотъемлемым признакам массовой информации относится использование специальных технических средств и технологий для производства и распространения в массовом масштабе.

В качестве одного из важных признаков массовой информации указывается ее «целевая предназначенность»⁶⁶ – речь идет об информации, специально созданной для того, чтобы быть переданной большому кругу людей, цель здесь – трансляция в публичное пространство. С этим

связаны такие качества, как простота, наглядность, «адаптированная для восприятия форма», «доступность для понимания»⁶⁷.

Кроме того, изучается содержательный аспект явления, о котором идет речь: А. А. Малиновский определяет массовую информацию как «совокупность сведений, адекватно отражающих процессы общественного бытия»⁶⁸; «главным отражаемым в массовой информации объектом являются общество, жизнедеятельность его членов», – указывает С. А. Локинская⁶⁹. Таким образом, в качестве еще одного признака можно выделить социальную значимость массовой информации.

Многие исследователи в качестве особого признака массовой информации отмечают большое влияние, которое она оказывает на сознание граждан и общества в целом. Любая информация обладает «свойством социальной активности, благодаря которому она воздействует на сознание человека»⁷⁰, в этом смысле отмечается, что «информационное воздействие представляет собой ... процесс влияния информации, передаваемой различными способами (речью, музыкой, графикой и т. д.), одним человеком на сознание и психику другого человека»⁷¹.

В случае распространения массовой информации процессы воздействия многократно усиливаются. «Учитывая, что потребителем массовой информации является практически каждый человек, нетрудно понять, что сходные процессы формирования чувств, взглядов, впечатлений и моделей поведения одновременно протекают у большого числа людей, зачастую – у большей части общества, – рассуждает В. В. Балытников, – массовая информация может убедить людей чувствовать то или иное, думать так или иначе, действовать тем или иным образом»⁷². Таким образом, массовая информация рассматривается в качестве одного из социальных регуляторов современного общества наряду с моралью, традициями, религией и правом.

С другой стороны, сфера массовой информации представляет собой один из важнейших объектов правового и социального регулирования.

В российском законодательстве содержатся легальные определения понятий «информация» и «массовая информация».

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (далее Закон об информации), «информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»⁷³, в ч. 2 ст. 2 Закона о СМИ «под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы». Сопоставление этих определений приводит к выводу, что их семантические поля совпадают лишь частично. Впервые на это обратил внимание М. А. Федотов, который посчитал, что в данном случае мы имеем дело с «очевидными терминологическими несостыковками» данных законов – речь идет о явлении, к сожалению, нередко в информационном законодательстве⁷⁴. Однако нам кажется, что в данном случае различия в определениях продиктованы желанием законодателя отделить первичную социальную информацию, информацию факта от массовой информации. Сфера терминологического совпадения – термины «сведения и сообщения», в то же время в Законе об информации упоминаются данные, а в законе о СМИ – материалы. К информационным материалам можно отнести тексты, фотографии, рисунки, аудио- и видеозаписи. Информационный материал создается одним или группой субъектов, которые выбирают стиль, интонацию, композицию, способы графического и музыкального оформления, с целью наиболее интересной, выгодной подачи события, явления или лица, о которых рассказывается. Иными словами, информационный материал – это комплексный объект, интегрирующий в себе различные способы донесения первичной социальной информации, а так

же методы воздействия на аудиторию. Информационный материал – это всегда обработанная, подготовленная информация.

Для описания феномена массовой информации необходимо учитывать, что в сообщениях и материалах могут содержаться не только сведения, но также и субъективные мнения и оценки, свобода выражения которых защищается Российской Конституцией (ч. 3 ст. 29). Пленум Верховного Суда РФ указал, что при рассмотрении информационных материалов, ставших предметом судебного спора, «судам следует различать имеющие место утверждения о фактах, соответствие действительности которых можно проверить, и оценочные суждения, мнения, убеждения, которые не являются предметом судебной защиты в порядке ст. 152 ГК РФ, поскольку, являясь выражением субъективного мнения и взглядов ответчика, не могут быть проверены на предмет соответствия их действительности»⁷⁵.

В научной литературе мы встречаем два подхода к устранению этого пробела. Так, М. А. Федотов предлагает включить понятие мнения в содержание родового понятия информация, тогда определение информации, по мнению ученого, будет звучать так: «Сведения (сообщения, данные) о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, а так же мнения о них независимо от формы их представления»⁷⁶.

Другой подход представлен в диссертации А. А. Царика, который считает, что термин мнения должен быть введен через уточнение понятия массовая информация, и предлагает следующее определение: массовая информация – это «предназначенные для неограниченного круга лиц, минимально достаточные, доступные для понимания сведения (сообщения, данные) и мнения независимо от формы их представления»⁷⁷.

В современных условиях актуальным становится вопрос о *качестве* производимой и распространяемой информации. Большинство наиболее авторитетных ученых указывают, что свобода массовой информации не означает свободу производства и распространения любой (в том числе некачественной, недостоверной, оскорбительной, сенсационной, псевдонаучной и т. д.) информации.

П. У. Кузнецов высказывает идею, что «свобода информации должна пониматься как естественная необходимость человека в получении наиболее адекватного отражения существующей действительности с тем, чтобы ориентироваться в жизненных ситуациях и находить для себя наиболее правильные варианты адаптации в окружающем мире или наиболее оптимального выхода из кризиса. Это особенно актуально в настоящее время, когда жизнь наполнена кризисными ситуациями и их опасными проявлениями. В этих условиях человек еще более заинтересован в адекватном отражении действительности»⁷⁸.

В связи с этим, по мнению И. Л. Бачило, «требуется специального внимания проблема индикаторов оценки деятельности всей сферы массовой информации»⁷⁹. В настоящее время в числе основных параметров оценки эффективности преобладают количественные показатели: рейтинг просмотров, доходность, прибыль от оказания услуг масс-медиа, и «практически отсутствуют такие критерии, как информативность, связь с потребностями страны, региона, культура человеческого и делового общения». Иными словами, вопрос о свободе массовой информации перерастает в вопрос о надлежащем уровне культуры реализации рассматриваемой свободы, о критериях качества производимой и распространяемой информации и о создании правового механизма, в достаточной степени обеспечивающего использование свободы массовой информации в интересах человека, общества, государства и в соответствии с конституционно-правовыми ценностями, закрепленными в Основном Законе страны.

Таким образом, конституционно-правовое понятие свобода массовой информации – комплексная категория, включающая в себя:

1) конституционно-правовой принцип, определяющий одно из направлений демократического развития общества;

2) правовой режим, способствующий развитию самостоятельности и активности субъектов (физических и юридических лиц), участвующих в процессах поиска, производства и распространения информации, предназначенной для неопределенного круга лиц;

3) конституционно-правовой институт, образуемый совокупностью правовых норм, содержащихся в Конституции РФ, международных актах, Законе о СМИ и иных федеральных законах, подзаконных актах, регулирующих отношения в сфере обращения массовой информации, устанавливающих основные гарантии и ограничения деятельности по производству и распространению массовой информации;

4) субъективное право, то есть возможность человека получать доступ к массовой информации, а также возможность беспрепятственно производить и распространять с помощью технических средств сведения, идеи и мнения в целях участия в общественном диалоге, формирования актуальной повестки дня, продвижения важных для человека ценностей, влияния через реализацию этой свободы на принятие затрагивающих его интересы решений.

В условиях развития информационных технологий и телекоммуникационных сетей значительно возрастают возможности по осуществлению доступа, производства и распространения информации среди неограниченного круга лиц, что заставляет говорить о существенном расширении конституционно-правового понятия свобода массовой информации.

1.2. Международно-правовые гарантии и ограничения свободы массовой информации

Значение международных правовых актов для регулирования правоотношений, протекающих в информационной сфере, обусловлено рядом обстоятельств.

Во-первых, общей тенденцией развития межгосударственных отношений являются процессы глобализации и усиление универсализма в понимании прав и свобод человека. Как отмечает Г. Н. Комкова в одной из своих монографий, «международные стандарты прав человека основаны на определенном наборе признаваемых любым современным государством гуманистических ценностей, которые требуют равного к себе отношения независимо от государственного устройства, национальной специфики и исторических традиций данной страны»⁸⁰.

Во-вторых, распространение информации носит трансграничный характер, международная сеть телекоммуникаций дает возможность донести сведения, знания, идеи до мировой общественности. Правонарушения с использованием информационных технологий и средств обеспечения также носят международный характер. При этом зачастую происходит «сшибка» национальных законодательств, отсутствие единых норм, единого понимания глобальных угроз ведет неэффективности отдельных запретов либо иных попыток регулирования в сфере информационных отношений. Все это делает необходимым развитие именно международного сотрудничества в области информационного права.

В-третьих, ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации содержит положение, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В связи с этим актуальным представляется рассмотреть развитие норм международного права в области свободы массовой информации.

Международные стандарты в области прав и свобод человека и гражданина образуют два блока норм международного права: универсальные и региональные.

Универсальные международные стандарты свободы массовой информации раскрываются в документах Организации Объединенных Наций и основываются на нормах Декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.

Уже на первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята Резолюция 59 (1) от 14 декабря 1946 г., в которой указывалось, «что свобода информации является основным правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы, ради защиты которых создана Организация Объединенных Наций»⁸¹.

В ст. 19 Всеобщей декларации прав человека было установлено субъективное «право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»⁸².

Затем в ч. 2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах получила закрепление норма, в соответствии с которой «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 посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»⁸³.

Таким образом, согласно вышеприведенным международным документам, изначально получили закрепление две фундаментальные свободы – свобода выражения мнения и свобода поиска, получения и передачи информации. Использование печати и других форм массового распространения мнений и информации рассматривалось только в качестве способов реализации указанных свобод.

Важное значение имеют положения Международного пакта о гражданских и политических правах, где закрепляются ограничения права на выражение своего мнения и права на поиск, получение и распространение всякого рода информации.

В этом документе устанавливается исчерпывающий перечень оснований для ограничения указанных прав: уважение прав и репутации других лиц, охрана государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения (ч. 3 ст. 19), запрещается пропаганда войны, всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ч. 1, 2 ст. 20). Кроме того, определяются два условия ограничения свободы выражения мнения и свободы поиска, получения и распространения информации: подобные ограничения должны устанавливаться законом и быть необходимыми.

Впоследствии именно эти положения легли в основу ограничений свободы массовой информации.

Вопросы свободы массовой информации рассматривались в более поздних Резолюциях ООН. Например, принцип «свободного потока информации на всех уровнях» зафиксирован в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 45/76 «Об информации на службе человечеству» от 11 декабря 1990 г.

В Софийской декларации по укреплению независимых и плюралистических средств массовой информации от 13 сентября 1997 г. утверждается, что свобода массовой информации имеет важнейшее значение для развития и сохранения демократии, поскольку «двуединая функция печати заключается в передаче информации и идей, представляющих общественный интерес, а также в том, чтобы осуществлять мониторинг за деятельностью органов власти», в связи с чем была подчеркнута неприемлемость «любых форм прямой или косвенной цензуры».

В ст. 6 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. № 53/144 «Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы» указывается, что каждый человек индивидуально или совместно с другими имеет право знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве; свободно публиковать, передавать и распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах; изучать, обсуждать мнения относительно соблюдения прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике».

Вопросы профессионального освещения проблем, связанных с терроризмом, нашли свое отражение в Резолюции Конференции ЮНЕСКО «Терроризм и средства массовой информации» (Манила, 1–2 мая 2002 г.).

Региональные международные стандарты в области прав человека образуют, в первую очередь, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.⁸⁴ и другие документы Совета Европы.

Согласно ч. 1 ст. 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод «каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ». Ч. 2 ст. 10 также определяется перечень целей, ради защиты которых может быть ограничена

свобода выражения мнения: интересы национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, предотвращение беспорядков и преступлений, охрана здоровья и нравственности, защита репутации или прав других лиц, предотвращение разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечение авторитета и беспристрастности правосудия; также называются условия ограничения свободы выражения мнения и свободы поиска и распространения информации: ограничения должны быть предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе.

Важную роль в определении международных принципов свободы массовой информации сыграли Декларация о средствах массовой информации и правах человека от 23 января 1970 г. (утверждена Резолюцией № 428 (1970) 1 Парламентской ассамблеи Совета Европы) и Декларация о свободе выражения мнения и информации от 29 апреля 1982 г. (принята Комитетом министров)⁸⁵.

В Декларации о средствах массовой информации были закреплены следующие положения:

во-первых, «право на свободу выражения своего мнения должно распространяться на средства массовой информации» – тем самым средства массовой информации получают статус субъектов права на свободу выражения мнения;

во-вторых, «независимость печати и других средств массовой информации от государственного контроля должна быть записана в законе, любое ущемление этой независимости допускается только на основании решения суда, а не органов исполнительной власти»;

в-третьих, «не должно быть ни прямой и ни косвенной цензуры печати или содержания радио- и телевизионных программ, новостей или информации, передаваемых другими средствами... Ограничения могут налагаться в пределах, разрешенных ст. 10 Европейской конвенции о правах человека. Не должно быть никакого государственного контроля над содержанием радио- и телевизионных программ, за исключением контроля на основании положений п. 2 этой статьи».

Таким образом, в Декларации о средствах массовой информации запрещается внесудебное вмешательство государства в деятельность СМИ и проводится четкое разделение правомерных ограничений свободы выражения мнения (закрепленными в Европейской конвенции) и цензуры – как одного из видов государственного контроля над распространением массовой информации (особенно со стороны органов исполнительной власти).

Принятая через 12 лет Декларация о свободе выражения мнения и информации в качестве исходного положения указывает, что обязанностью государств является охрана от вмешательств в свободу выражения мнения и информации и принятие мер, направленных на развитие многообразия средств массовой информации и источников информации для обеспечения плюрализма идей и мнений.

Среди целей, которые необходимо достигнуть для эффективной защиты права на выражение мнения, поиск, получение и распространение информации и идей, называются «отсутствие цензуры или любого произвольного контроля или ограничений в отношении участников информационного процесса»; «осуществление открытой государственной информационной политики, включая доступ к информации, направленной на улучшение понимания гражданами политических, социальных, экономических и культурных вопросов, а также на повышение их способности свободно обсуждать такие вопросы»; «существование различных независимых и автономных средств массовой информации, позволяющих отразить многообразие идей и мнений».

«Свобода печати обеспечивает свободу народа» – это положение Хартии свободы печати, принятой 16 января 1987 г. в Лондоне, в концентрированном виде выражает понимание свободы массовой информации в рассматриваемый период. Одно из главных положений Хартии гласит: «Любая цензура, прямая и косвенная, неприемлема. В этой связи законы и практика,

ограничивающие право средств массовой информации свободно собирать и распространять сведения, должны быть отменены, а органы местной и центральной власти не должны вмешиваться в содержание публикуемых или передаваемых сообщений, равно как и ограничивать доступ к источникам информации». Хартия призывает власти страны не подвергать органы информации никакой экономической или иной дискриминации, предоставлять независимой прессе свободный доступ ко всем материалам и техническим средствам, необходимым для выпуска печатной продукции, а также теле- и радиовещания.

В конце XX в. происходит осознание изменения роли СМИ в политической и социокультурной жизни общества. Этот процесс нашел свое отражение в целом ряде международно-правовых документов, в которых не только защищается свобода прессы, но и разрабатываются механизмы повышения ее ответственности перед обществом, ставятся вопросы об отображении насилия в СМИ, о роли, которую играют СМИ в ситуациях конфликтов и напряженности.

Так, в Декларации о средствах массовой информации в демократическом обществе, принятой на 4 Европейской конференции на уровне министров по вопросам политики в области средств массовой информации в Праге 7–8 декабря 1994 г. отмечается, что «функционирование СМИ в демократическом обществе должно постоянно подвергаться переоценке, с тем чтобы быстрые экономические, технические и регламентационные изменения не наносили ущерба ни независимости и плюрализму СМИ, ни правам человека, ни интеллектуальной собственности, ни культурной и социальной политике».

В принятой на этой же конференции Резолюции с характерным названием «Журналистские свободы и права человека» предпринята попытка выработать принципы поддержания баланса между осуществлением свободы выражения мнения и свободы распространения информации представителями медиаиндустрии и соблюдением прав потребителей информационных услуг. Указывается, что «поддержание и развитие подлинной демократии требуют наличия и укрепления свободной, независимой, плюралистической и ответственной журналистики». Это требование воплощается для журналистики в необходимости: 1) информировать индивидуумов о деятельности органов государственной власти и частного сектора, предоставляя им таким образом возможность сформировать собственное мнение; 2) позволять индивидуумам или группам высказывать их мнения, содействуя таким образом информированию органов государственной власти и частного сектора, а также всего общества, об этих мнениях; 3) подвергать постоянному критическому рассмотрению деятельность различных органов власти.

Таким образом, происходит перенесение акцента со свободы массовой информации, понимаемой как абсолютная ценность, на независимость и плюрализм СМИ как гарантии исполнения ими своей основной функции – способствовать получению достоверной информации и формированию собственного мнения потребителями информационных услуг.

Ряд документов Совета Европы посвящен разработке механизмов решения наиболее острых проблем современного общества и роли, которую должны в этом играть СМИ.

В Венской декларации от 9 октября 1993 г. содержатся обязательства вести борьбу с различными методами разжигания расовой ненависти, насилия и дискриминации, а также с любыми действиями и высказываниями, способными усилить взаимные опасения и напряженность между группами населения, имеющими различные расовые, национальные, религиозные или социальные корни.

Здесь же указывается, что представители средств массовой информации должны «аргументированно и ответственно подходить к информации и комментариям о случаях проявления расизма и нетерпимости».

Рекомендация № R (97) 20 по вопросам «разжигания ненависти» от 30 октября 1997 г. указывает, что все формы самовыражения, разжигающие расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм и все формы нетерпимости подрывают безопасность демократии, культурное

единство и плюрализм, а в случае использования средств массовой информации такие формы самовыражения могут иметь более мощный и разрушительный эффект.

В то же время, как подчеркивается в Рекомендации, ограничения в осуществлении свободы самовыражения должны применяться в законном, беспристрастном порядке на основании объективных критериев; любые ограничения свободы самовыражения должны находиться под независимым судебным контролем.

В связи с этим национальное право и судебная практика должны проводить четкую границу между «ответственностью автора разжигающей ненависть информации, с одной стороны, и ответственностью средств массовой информации и работников средств массовой информации, участвующих в ее распространении в рамках своих задач по передаче интересующих общество информации и идей, с другой».

Рекомендация № R (94) 13 «О мерах по обеспечению прозрачности средств массовой информации» устанавливает, что общественность должна иметь возможность на справедливой основе иметь доступ к некоторым сведениям о СМИ, в частности о том, кто владеет и управляет СМИ, экономические и политические интересы каких структур могут находить отражение в их информационной политике. Это необходимо для того, чтобы каждый мог оценить степень предвзятости или беспристрастности того или иного СМИ и составить свое собственное мнение об идеях и информации, распространяемых СМИ.

Обратим также внимание на принятую в 1996 г. Комитетом министров Совета Европы Рекомендацию № (96) 4 «О защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности» и Резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1438 (2005) «Свобода печати в условиях работы журналистов в зонах конфликтов» от 28 апреля 2005 г. Эти документы исходят из исключительности роли журналистов и СМИ в информировании общественности о нарушениях национального и международного права и страданиях людей в ситуациях конфликта и напряженности. Кроме того, в подобных ситуациях право индивидов и широкой общественности на информацию по всем вопросам, представляющим общественный интерес, а также на возможность оценивать действия властей и других сторон, вовлеченных в конфликт, является особенно важным. Как отмечается в Резолюции, «ситуация войны или конфликта не снижает значения адекватного распространения информации посредством СМИ; скорее, наоборот, она повышает ценность такой информации».

Указанные документы распространяют 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. Кроме того, Рекомендация Комитета министров Совета Европы запрещает какое-либо произвольное ограничение этих прав и свобод. Любое вмешательство в силу этого должно: 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, то есть «соответствовать острой социальной потребности, основываться на доводах, которые разумны, достаточны и пропорциональны преследуемой законной цели».

Ряд документов Совета Европы направлен против различных форм так называемой косвенной цензуры, когда свобода массовой информации ограничивается под тем или иным правомерным предлогом, однако ограничения носят непропорциональный характер, нарушают принципы демократического государства или имеют своей настоящей целью сокрытие сведений, идей и мнений, критикующих деятельность представителей органов государственной власти.

Например, большое значение имеют положения, касающиеся применения системы аккредитации журналистов, поскольку на практике власти зачастую используют механизм

аккредитации для отсека неугодных СМИ от источников информации. Принципы применения системы аккредитации сформулированы в уже упоминавшейся Рекомендации № (96) 4 «О защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности». В них, в частности, указывается, что «а) аккредитация имеет целью облегчить журналистам выполнение их профессиональных обязанностей...; b) осуществление профессиональной журналистской деятельности и журналистских свобод не должно зависеть от аккредитации; с) аккредитация не должна использоваться в целях ограничения свободы передвижения журналистов или доступа их к информации ... отказ в аккредитации может иметь целью только такие ограничения прав, которые предусмотрены Европейской конвенцией о правах человека; d) предоставление аккредитации не должно ставиться в зависимость от уступок со стороны журналистов; e) всякий отказ в аккредитации, ведущий к ограничению свободы передвижения журналиста или его доступа к информации, должен быть обоснован». Подчеркнем, что эти принципы сформулированы для аккредитации журналистов в ситуациях конфликтов, и, значит, применение механизма аккредитации тем более не должно умалять право журналистов и общественности на доступ к информации в ситуациях обычной, мирной жизни.

Другим документом, направленным против косвенной цензуры, является, на наш взгляд, Декларация о свободе политических дебатов в средствах массовой информации (принята Комитетом министров 12 февраля 2004 г.), которая устанавливает принципы распространения информации и мнений в СМИ о политических деятелях и должностных лицах, в том числе:

- право общества получать информацию общественной важности, включает право СМИ распространять негативную информацию и критические мнения, касающиеся политических деятелей и должностных лиц;

- средства массовой информации, критикующие правительство и другие институты исполнительной, законодательной и судебной власти, не должны подвергаться уголовной ответственности, а там, где эти институты пользуются подобной защитой, ее необходимо применять в ограниченной форме и не допускать использования этой защиты в целях ограничения свободы критики;

- политики могут быть подвергнуты публичному обсуждению, в том числе через СМИ, в своей деятельности;

- должностные лица могут быть подвергнуты общественному контролю и критике, в том числе через СМИ, в той сфере, где они исполняли или исполняют свои функции;

- политические деятели и должностные лица не должны пользоваться большей защитой своей репутации и иных прав, по сравнению с другими лицами;

- компенсации и штрафы за диффамацию и оскорбления должны иметь пропорциональное соотношение с объемом нарушенных прав и ущербом, нанесенным репутации любых других лиц и др.

Эти положения препятствуют развитию наиболее опасного вида государственного контроля над СМИ – политической цензуры, главной целью которой является подавление альтернативных точек зрения, недопущение критики деятельности должностных лиц и политических деятелей, унификация взглядов и оценок.

Одним из способов реализации свободы массовой информации на современном этапе является развитие общественного телевидения. Основными принципами существования общественного телевидения являются его ориентация на общественные запросы, интерактивность, создание дискуссионной площадки для обсуждения процессов, происходящих в стране, представителями различных социально-политических сил.

Ключевым вопросом деятельности общественного телевидения является его подконтрольность специально созданным структурам гражданского общества – различного рода попечительским советам, которые, с одной стороны, должны следить за тем, чтобы организации общественного телевидения в полной мере исполняли свою высокую социальную миссию, а

с другой – сохраняли независимость от государственных структур и крупных экономических субъектов, не превращаясь в проводников цензуры со стороны тех или иных органов государственной власти, общественных организаций или отдельных лиц.

Согласно руководящим принципам Рекомендации № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы «О гарантиях независимости общественных средств массового вещания», «деятельность организаций общественного вещания не подлежит цензуре в каком-либо виде. Запрещается предварительный контроль деятельности организаций общественного вещания со стороны лиц или органов, внешних по отношению к организациям общественного вещания, кроме исключительных случаев, предусмотренных законом».

Особое внимание в указанном документе уделено способам формирования общественных советов и гарантиям их независимости. Например, указывается, что «члены попечительских советов назначаются открытым и основанным на плюрализме способом; коллективно представляют интересы общества в целом, не имеют права получать каких-либо полномочий или указаний от любого лица или организации, кроме как назначившей их организации; не могут быть уволены, временно отстранены или заменены в течение срока своих полномочий любым лицом, кроме назначившего их органа и т. д.».

Реализации принципа свободы массовой информации посвящена так же Европейская хартия свободы прессы, принятая 25 мая 2009 в Гамбурге. Основная идея Хартии выражена в словах: «Свобода прессы жизненно необходима для демократического общества». В этом же документе указывается на то, что обязанностью правительства является «поддерживать, защищать и уважать любые СМИ во всем их разнообразии, а также их политические, социальные и культурные миссии», устанавливаются основные гарантии свободы прессы: «Цензура должна быть полностью запрещена. Необходимо гарантировать независимость журналистов всех СМИ, не допускать их преследования, репрессий и политического вмешательства в их деятельность со стороны государства».

Совершенствование механизмов обеспечения права граждан на получение, передачу, производство и распространение информации привело к формированию концепции права универсального доступа или универсальной услуги. В данном случае речь идет об обеспечении государством определенных стандартов доступа возможно большего числа граждан к мировому информационному наследию. Сегодня право универсального доступа к информации или право на универсальное информационное обслуживание рассматривается как новое социально-экономическое право в системе прав и свобод.

Это положение нашло свое развитие в Окинавской хартии глобального информационного общества 2000 г., где указывается, в частности, на необходимость преодоления «цифрового разрыва» внутри государств и между ними, стратегию развития людских ресурсов, возможности которых соответствовали бы требованиям информационного века.

Женевская декларация принципов универсального и недискриминационного доступа к ИКТ 2003 г. устанавливает, что необходимым фундаментом построения информационного общества являются развитие информационной и коммуникационной инфраструктуры; устранение барьеров на пути достижения равноправного доступа к информации; формирование глобальной культуры кибербезопасности.

Продолжением идей Женевской декларации стали положения Тунисского обязательства 2005 г. о том, что для информационного общества существенное значение имеет реализация принципа свободного потока информации, идей и знаний. В связи с этим нужно оказывать содействие в обеспечении повсеместного, равноправного и приемлемого в ценовом отношении доступа к ИКТ, включая универсальные концепции и ассистивные технологии – для людей во всем мире, в особенности для лиц с физическими и умственными недостатками, пожилых людей, мигрантов, беженцев, безработных, представителей маргинализированных и уязвимых групп общества.

С развитием Интернета актуальной стала проблема определения правового статуса этого информационного пространства. В частности необходимо ответить на вопрос, возможно ли распространение международных стандартов реализации прав человека на свободное выражение мнения и поиск, передачу, производство и распространение информации на виртуальное пространство, или существует некая специфика электронной среды, которая меняет правовую природу информационных прав и свобод, что влечет за собой новые виды государственного контроля за их надлежащим использованием.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.