

А. Г. РИХТЕР

Правовые основы журналистики

УЧЕБНИК

А. Г. Рихтер
Правовые основы
журналистики. Учебник

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=20975536

ISBN 9785448312243

Аннотация

Рецензенты: Ю. В. Лучинский, д-р филол. н.; С. Н. Шевердяев, канд. юр. н. Издание третье, испр. и дополн. Допущено УМО по классическому университетскому образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 030600 «Журналистика» и специальности 030601 «Журналистика». В книге широко используются нормативные правовые акты РФ и решения судов. Для студентов журналистики вузов, а также для журналистов, стремящихся повысить уровень своих правовых знаний.

Содержание

Предисловие	5
Глава I. Источники законодательства о СМИ	15
Понятие права	15
Конституция РФ о свободе массовой информации	22
Объединённые Нации о свободе выражения мнения и свободе информации	31
Европейская конвенция по правам человека о свободе выражения мнения	38
Федеральные законы и другие нормативно-правовые акты	43
Законодательство субъектов РФ	48
История принятия закона о СМИ	50
Закрепление прочитанного материала	55
Литература	56
Интернет-ресурсы	58
Глава II. Организация деятельности редакции	60
Основные понятия закона о СМИ	60
Регистрация СМИ	66
Внутриредакционные права и обязанности журналиста	77
Конец ознакомительного фрагмента.	83

**Правовые основы
журналистики
Учебник
А. Г. Рихтер**

© А. Г. Рихтер, 2016

Редактор Д. С. Новаторова

ISBN 978-5-4483-1224-3

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Предисловие

Принятый ещё в 1991 году закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (далее – закон о СМИ) установил гарантии и границы свободы массовой информации в стране и сформулировал основные понятия для последующих законодательных актов, регулирующих сферу СМИ. Закон о СМИ определяет средство массовой информации как «периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмму, радиопрограмму, видеопрограмму, кинохроникальную программу, иную форму периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)». Главными достижениями этого закона стали запрет цензуры и создание юридических возможностей для учреждения и регистрации газет, журналов, теле- и радиопрограмм, агентств новостей, не зависящих от партийно-государственной машины. Этот акт определил процедуру создания и прекращения деятельности СМИ, круг прав и обязанностей журналистов, характер взаимоотношений редакций с гражданами и организациями.

За годы, прошедшие после принятия этой своего рода «конституции» для СМИ, российский парламент, президент и правительство РФ издали целый ряд других нормативных правовых актов, составивших ткань федерального законо-

дательства о средствах массовой информации. Они пронизывают сферы авторского права, проведения предвыборных кампаний, рекламы, доступа к информации и др.

Развитие отечественного законодательства о СМИ породило ряд проблем, связанных с отсутствием традиций и опыта его применения, низкой правовой культурой как журналистов, так и общества в целом. Напротив, знание основ законодательства о СМИ позволяет журналистам применять правовые компетенции в редакционной работе, умело использовать и защищать свои профессиональные права в интересах обеспечения граждан необходимой информацией, успешно распространять правовые знания в обществе.

Эффективная реализация функций современной журналистики возможна при условии создания благоприятной правовой среды для её развития, то есть установления верховенства демократического права во взаимоотношениях журналистов и редакций с органами государственной власти, со структурами гражданского общества и гражданами. Это также необходимо для создания ориентированного на интересы людей информационного общества.

Курс по изучению правового регулирования деятельности средств массовой информации предназначен для студентов факультетов и отделений журналистики университетов и других высших учебных заведений России. Его цель – раскрыть сущность и роль массово-информационного права как

совокупности норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с созданием и использованием материалов СМИ, а также в связи с созданием, функционированием и закрытием редакций и других организаций средств массовой информации, с профессиональной деятельностью редакторов и журналистов.

Настоящий учебник позволяет досконально изучить дисциплину «Право СМИ». Для изучения данного курса в качестве входных знаний студенты должны иметь представление о социальной роли, общественной миссии, функциях и принципах деятельности средств массовой информации в демократическом обществе, понимать смысл и взаимосвязь свободы и социальной ответственности журналистики и журналиста (дисциплина «Теория журналистики»); они должны понимать роль права в обществе, знать основы современного российского законодательства, владеть общеправовой культурой (дисциплина «Правоведение»). В ходе изучения дисциплин общепрофессионального раздела, а также узкопрофильных дисциплин студенты учатся применять полученные знания по правовым основам СМИ в контексте задач будущей редакционной работы.

Учебник составлен в соответствии с утверждённой программой дисциплины «Право СМИ» для студентов факультетов и отделений журналистики высших учебных заведений, которая относится к базовой части основных образовательных программ (ООП), общепрофессиональному раз-

делу, блоку «Масс-медиа»¹. Программа раздела «Правовые основы журналистики» этой дисциплины включает 11 тем и рассчитана на 72 лекционных, семинарских академических часа занятий и самостоятельной работы студента.

Эта книга была рекомендована Учебно-методическим объединением (УМО) по классическому университетскому образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 030600 «Журналистика» и специальности 030601 «Журналистика». Однако она также предназначена для повышения квалификации; программ профессиональной переподготовки; самостоятельной подготовки профессиональных журналистов, интересующихся вопросами правового обеспечения своей деятельности, аспирантов и других исследователей права СМИ.

В учебнике объясняются основные принципы регулирования вопросов свободы слова и свободы массовой информации, нормы, институты и актуальные судебные дела в сфере массово-информационного права в России. Следует помнить, что у нас нет прецедентного права, в силу этого судебные случаи лишь иллюстрируют то, как на практике применяется тот или иной закон, в других же схожих случаях решение суда может быть другим.

¹ См. Рихтер А. Г., Панкеев И. А. Право средств массовой информации. / Программы учебных дисциплин по направлению «Журналистика». Третий и четвертый курсы. Дневное отделение. – М.: ф-т журналистики МГУ имени М. В. Ломоносова, 2014. – 370 с. С. 20—50.

Тематически книга делится на одиннадцать глав, в которых рассказывается о стандартах регулирования СМИ; организации деятельности редакции; государственной политике в области СМИ; вопросах доступа к информации; регулирования телерадиовещания; регулирования рекламы; деятельности СМИ в предвыборный период; защиты авторского права; защиты прав несовершеннолетних и общественной морали; защиты репутации; неприкосновенности личной жизни. В основе учебника лежит курс лекций, многократно прочитанный автором на факультете журналистики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Помимо настоящего учебника при изучении дисциплины студентам желательно обращаться к *хрестоматии* по курсу². В хрестоматии в последовательности тем учебника освещены все основные аспекты правового регулирования средств массовой информации. В ней приводятся законодательные акты РФ и субъектов федерации, решения судов различных уровней и др. Все материалы распределены по тематическим частям и даются в логическом порядке программы с необходимым авторским комментарием к цитируемым полностью

² Рихтер А. Г. *Правовые основы журналистики. Хрестоматия*. Допущено Учебно-методическим объединением по классическому университетскому образованию в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки ВПО 030600 «Журналистика» и специальности 030601 «Журналистика» для ГОС-2 и направлению подготовки ВПО 031300 «Журналистика» для ФГОС. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2011. – 348 с.

или в извлечениях источникам права.

Для прочного усвоения правовых знаний студенту-журналисту следует обращаться к текстам законодательных актов, юридических комментариев к ним, уметь анализировать специальную литературу и публикации в периодической печати по тематике дисциплины. Для этого после каждой главы учебника не только предлагаются вопросы для закрепления материала, но и приводится дополнительная литература по теме, список рекомендуемых автором интернет-ресурсов.

В результате изучения дисциплины студент должен *получить знания* об основах международного законодательства о СМИ, правовых нормах, регулирующих функционирование СМИ в России, правах и обязанностях журналиста, авторском праве; *получить представление* о правовой культуре; *научиться* применять правовые знания в редакционной работе, использовать и защищать свои профессиональные права в интересах обеспечения граждан информацией, использовать и защищать свои и чужие авторские права, пропагандировать верховенство права в жизни общества.

Нынешнее третье издание учебника было дополнено и переработано по сравнению со вторым (2009 год, издательство ВК). Наиболее существенными изменениями являются следующие:

- 1) Содержание приведено в соответствие с изменениями, произошедшими в российском законодательстве и в судеб-

ной практике за прошедшие годы. Особое внимание уделено актуальным постановлениям пленума Верховного суда РФ по вопросам применения законодательства о СМИ.

2) Учтены последние изменения в практике работы регулирующих органов, в частности произошедшее расширение полномочий Роскомнадзора и снижение роли Федеральной конкурсной комиссии.

3) Содержание упорядочено в соответствии с новой программой учебных дисциплин по направлению «Журналистика» (2014) и с учётом уточнённых требований к результатам освоения дисциплины «Право СМИ».

4) Изъяты или сокращены исторические разделы учебника, в частности о создании закона о СМИ (1991), об опыте государственной поддержки редакций (1996—2004 гг.) и о деятельности Судебной палаты по информационным спорам при президенте РФ (1994—2000 гг.).

5) Изъята существовавшая в предыдущих изданиях глава «Интернет и его правовое регулирование» в силу того, что с развитием новых технологий практически все российские СМИ существуют онлайн, а правовое регулирование сетевых изданий всё сложнее отделить от правового регулирования традиционных СМИ и наоборот. Материалы изъятой главы по необходимости рассредоточены по другим главам. Заметим также, что автором в 2014 году издан учебник для вузов «Правовые основы интернет-журналистики», рекомендуемый тем, кто посвятил себя работе именно в интер-

нет-СМИ³.

6) Учтены особенности регулирования цифровых СМИ, в частности цифрового наземного телевидения.

7) Изъяты примеры того, как регулируется деятельность СМИ и журналистов за рубежом, в том числе и в постсоветских государствах. Сделано это в силу того, что иностранный опыт в большой степени потерял теоретическую и практическую актуальность для права СМИ в России. Кроме того, эти вопросы обобщены в учебном пособии для тех, кто изучает и интересуется международными стандартами и зарубежной практикой регулирования журналистики, опубликованном ЮНЕСКО⁴. Тем не менее в настоящем учебнике говорится об общеевропейском праве – сделано это с учётом того, что Российская Федерация является полноправным членом Совета Европы и, следовательно, добровольно обязалась учитывать в своём национальном законодательстве стандарты этой международной организации. В связи с этим особый интерес представляют постановления Европейского су-

³ Рихтер А. Г. *Правовые основы интернет-журналистики: Учебник*. М.: Изд-во ИКАР, 2014. – 488 с.

⁴ Рихтер А. Г. *Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: учебное пособие*. Издание ЮНЕСКО. Допущено Учебно-методическим объединением по классическому университетскому образованию в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки ВПО 030600 и специальности 030601 «Журналистика» для ГОС-2 и направлению подготовки ВПО 031300 «Журналистика» для ФГОС. – М., 2011. – 360 с. URL: <http://www.refworld.org.ru/publisher,UNESCO,,,54edc28e4,0.html>

да по правам человека по жалобам на нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с распространением информации в СМИ. Российское право требует от отечественных судов в применении закона учитывать практику Европейского суда по правам человека.

8) Изъяты или сокращены некоторые теоретические рассуждения и прогнозы, в частности об общественном телевидении и о доступе граждан к информации.

9) Добавлена инфографика, позволяющая сделать учебный материал более доступным в восприятии.

10) Обновлено списки рекомендованной литературы с упором на публикации, находящиеся в интернете. Учитывая, что учебник предлагается в машиночитаемом виде, изъяты предметный указатель и список принятых сокращений.

Нормативной базой учебника послужили нормативные правовые акты по состоянию на 1 августа 2016 г. При его написании была использована справочная правовая система «Консультант Плюс» и информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. Основным источником текстов судебных решений послужил интернет-проект РосПравосудие.

Автор выражает признательность рецензентам, доктору филологических наук профессору *Ю. В. Лучинскому* (заведующему кафедрой истории и правового регулирования массовых коммуникаций Кубанского государственного

го университета) и кандидату юридических наук доценту *С. Н. Швердяеву* (кафедра конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова). Он благодарен коллегам Я. Склярской и М. Соболю, взявшим на себя труд ознакомиться с разделами учебника, соответствующими профилю их практической деятельности, а также Д. Новаторовой за помощь при подготовке рукописи к публикации.

Глава I. Источники законодательства о СМИ

Понятие права

Изучая законодательство о средствах массовой информации (СМИ), необходимо прежде всего знать основные понятия и принципы юриспруденции, а также разбираться в источниках права, их иерархии.

Под *правом в субъективном смысле* понимается предусмотренная законом либо иным правовым актом возможность лица обладать имущественным или неимущественным благом, действовать в определённой ситуации способом, установленным правовой нормой, или воздержаться от совершения соответствующего действия. Праву обычно соотносится обязанность государства или другого субъекта совершить необходимое для его реализации действие (например, предоставить информацию в случае права на её получение).

Право в объективном смысле – это система общеобязательных норм (правил поведения), определяющих границы свободы и равенства людей в осуществлении и защите их интересов; норм, закреплённых в законе или ином официаль-

ном акте, исполнение которых обеспечивается принудительной силой государства. Право всегда соответствует принятым в данном обществе устоям социально-экономической, политической и духовной жизни, существующих объективно. Объективность права предполагает независимость от воли того или иного лица или, как говорят юристы, *субъекта*.

Важной чертой права является то, что его нормы, за исключением обычаев, всегда отражены в законе или в другом официальном акте. Этим актом может быть международный договор, указ, постановление, решение, приказ, иной документ, изданный *государственным* органом в соответствии с полномочиями этого органа и с необходимой процедурой принятия. В нашей стране все они служат *источниками права*.

Эти нормативно-правовые акты имеют конкретный, унифицированный, строго соподчинённый и общеобязательный для всех членов общества характер. Их исполнение обеспечивается органами государства. В связи права с государством состоит отличие его от правил поведения, существующих в других системах норм (например, нравственных, религиозных, политических, корпоративных).

Содержанием правовых норм является определение прав и обязанностей граждан и организаций (субъектов права) в рамках тех или иных общественных отношений. Ссылаясь на них, они могут защищать свои свободы и интересы (например, в суде).

Можно также выделить позитивные и негативные права. Например, право не подвергаться пыткам является *негативным* правом. На государство налагается обязательство не подвергать человека пыткам, то есть не совершать определённых действий. С другой стороны, это право является и *позитивным* правом. Оно обязывает органы власти предпринимать определённые шаги: создавать условия (правовые, например) по недопущению пыток со стороны третьих лиц, проводить расследования в случае заявления лица о применении к нему пыток.

Право, как сказано выше, должно быть закреплено на бумаге. В любой стране мира издаются тома кодексов и законов. Для того чтобы привести содержащиеся в них нормы в систему, на материковой части Европы была создана единообразная структура «континентального» права, которой в принципе следует и законодательство России. Эти тома можно разделить на две большие группы: публичное и частное право.

Публичное право регулирует взаимоотношения государства и граждан, причём эти взаимоотношения строятся по вертикали, то есть органы государственной власти посредством права осуществляет свои полномочия по управлению обществом, гражданами. В публичное право входит конституционное право, основой которого является конституция страны. В конституционном праве подтверждаются основные права и свободы граждан, существующие в госу-

дарстве, говорится об основах государственного устройства и управления, границах полномочий различных ветвей и органов власти, в том числе парламента, правительства, президента страны.

Частью публичного права является также уголовное право. В уголовном праве говорится о наказании за *преступления*, т.е. за те правонарушения, которые несут антиобщественный характер. Преступления направлены не только и не столько против определённого гражданина, по своей сути они наносят вред всему обществу. Если Карл у Клары украл кораллы, то он совершил правонарушение не только в отношении неё одной, но и нарушил покой и порядок в окружающем их мире. Ведь если позволить безнаказанно заниматься, например, воровством, либо предполагать, что пострадавший сам поймает преступника и защитит себя, то ущерб будет нанесён безопасности всего общества. И в этом проступок Карла отличается, скажем, от другой ситуации, когда Карл занял деньги у Клары, рассчитывая вернуть их в оговоренный срок, но не может этого сделать по тем или иным причинам, а Клара требует их возврата. Это, как считает право, – частная ситуация спора по поводу порядка возврата долга, которая не носит антиобщественного характера. Итак, уголовное право – это право, имеющее отношение к таким нарушениям норм, которые опасны для общества. Роль государства состоит в поимке преступников, поиске доказательств и представлении их суду.

К публичному относится также административное право, в котором говорится о различных проступках, связанных с нарушениями правил дорожного движения, пользования транспортом, ведения трудовой деятельности и др. Обязанностью государства является контроль за исполнением соответствующих норм.

В публичное право входит процессуальное право. Оно регулирует процедуры, по которым ведётся следствие, проходит суд и применяется наказание за те или иные виды нарушений законодательства. Государство следит за строгим соблюдением процедур, ведь их нарушение ведёт к серьёзным последствиям, в том числе к отмене судебных решений. К публичному праву относят и другие отрасли права, например избирательное право.

Субъектом *частного права* также может выступать государство, но оно имеет равные с любым другим участником правоотношений – гражданином или организацией – права. Хотя в частное право входят семейное, трудовое право и др. отрасли, главной его составляющей является гражданское право, которое регулирует все взаимоотношения, касающиеся вопросов собственности.

Оно оперирует двумя важными категориями: физическое лицо и юридическое лицо. *Физическое* лицо – это гражданин того или иного государства либо лицо без гражданства. У него есть свойства правоспособности и дееспособности, т.е. способности иметь права и выполнять обязанности, спо-

способности самостоятельно приобретать и осуществлять права, возлагать на себя и исполнять обязанности, вытекающие из гражданского права.

Под *юридическим* лицом понимается любая форма организации людей (компания, предприятие, банк, акционерное или иное общество, образовательное учреждение, политическая партия и т.п.), имеющая необходимые признаки для вступления в гражданские правоотношения. Под этим понимается то, что у такого субъекта есть своё, принадлежащее только ему имущество, а также возможность самостоятельно осуществлять действия для выполнения своих функций. На практике это обычно означает наличие названия, устава, государственной регистрации, счёта в банке, адреса и т. п.

Какое отношение имеет деятельность средств массовой информации, журналистов ко всем этим областям права? В *конституционном* праве записаны основные права и свободы граждан, в том числе свобода искать, получать и распространять массовую информацию, что имеет непосредственное отношение к журналистам. В *уголовном* праве зафиксированы преступления, направленные на воспрепятствование деятельности журналистов, и предусмотрено наказание за них. В *процессуальном* сказано о праве вести записи во время судебного заседания. В *гражданском* – об ответственности за распространение сведений, унижающих честь и достоинство. В *трудовом* праве записаны нормы, касающиеся специфики работы журналистов. *Избирательное*

регламентирует такое направление деятельности СМИ, как участие в предвыборной кампании. Это позволяет объединить эти и другие нормы, регулирующие общественные отношения в сфере массовой информации, в особую отрасль – массово-информационное право.

Конституция РФ о свободе массовой информации

Конституция Российской Федерации⁵ лежит в основе всей системы российских источников права. Остальные федеральные и региональные законы и подзаконные акты не могут противоречить её нормам. Любые законы, иные нормативные акты, признанные неконституционными, утрачивают силу.

В самом тексте Конституции признаётся, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерацией также являются составной частью отечественной правовой системы (ч. 4 ст. 15). Более того, хотя Конституция и имеет высшую юридическую силу на территории РФ, в ней говорится, что при появлении разногласия (коллизии) между нормами международного договора и российского закона действуют правила договора. С другой стороны, не соответствующие Конституции международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению (ч. 6 ст. 125). В силу этой взаимосвязи конституционные нормы следует понимать в контексте международных обязательств России.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). URL: [битая ссылка] <http://www.constitution.ru/>

В Конституции сформулированы принципы, которыми руководствуются законодательная, судебная и исполнительная ветви власти при регулировании отношений, возникающих в связи с созданием, распространением и использованием материалов в средствах массовой информации.

Основополагающее здесь значение имеет вторая глава Конституции («Права и свободы человека и гражданина»), которая определяет: права и свободы человека создают основу правовой системы государства и не могут быть отменены по воле органов власти, в том числе законодательной. Более того, государственная власть не *предоставляет* человеку права и свободы, а лишь *закрепляет* их, создаёт гарантии реализации.

К этой главе Конституции относится ключевая для свободы журналистики статья 29, которая состоит из пяти частей. Первая часть наиболее лаконичная: «Каждому гарантируется свобода мысли и слова». Под *свободой мысли* понимают возможность человека самостоятельно (без принуждения) формировать и иметь свою точку зрения, собственное мнение, развивать свой внутренний духовный мир. Поскольку проявлением мысли являются мнения и убеждения, постольку свободе мысли близки свобода мнений и свобода убеждений. Свобода мысли включает в себя гарантии невмешательства в процесс формирования собственных мнений и убеждений человека, недопущение идеологического и политического диктата, насилия и контроля над личностью.

Свобода мысли суть абсолютная свобода, которая никоим образом не должна ограничиваться внешними силами. Однако свобода мысли не зависит только от процессов, которые происходят в коре головного мозга. Мыслительная деятельность происходит, особенно сегодня в XXI веке, под влиянием того гигантского объёма информации, которую мы получаем, обсуждаем и которой делимся. Поэтому свобода мысли напрямую связана со свободой информации.

Мыслительный процесс может быть скрытым от других, но обычно вызывает у человека потребность поделиться своими размышлениями с другими людьми, обсудить их. Для реализации этой потребности ему необходима свобода слова, устного или печатного.

Под *свободой слова* имеют в виду возможность человека самостоятельно (без принуждения) общаться с другими людьми, в том числе участвуя в дискуссиях и спорах, высказывать и доносить до окружающих свою позицию и узнавать о позиции других. С ней соотносится свобода обращений, жалоб и предложений, направляемых в органы государственной власти, свобода голосования на выборах и на референдумах. Ей практически тождественна свобода выражения мнения (свобода самовыражения). Свобода слова – признак демократического управления, которое заинтересовано в равном участии всех граждан в обсуждении и решении насущных проблем общества и государства.

С этой свободой связан важный запрет, который содер-

жится во *второй части* статьи 29: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Смысл этой нормы заключается в том, что свобода слова не является абсолютной и российская Конституция устанавливает безоговорочный запрет на пользование ею для негативного воздействия на сознание и поведение людей, ведущее к расколу общества и насилию. Изначально ошибочно современному цивилизованному человеку в нашей или в любой другой стране мира утверждать, что иные люди плохи только потому, что они принадлежат к той или иной нации, расе, религии либо говорят на чужом языке. Распространяя вредные призывы ограничивать права и свободы людей по указанным выше критериям, человек, по сути, ставит себя вне общества.

К сожалению, СМИ и, в особенности, интернет сегодня стали форумом для распространения различных ксенофобских заблуждений. Задача права – установить эффективный барьер на их пути, обеспечить неотвратимость наказания за это преступление. Конституционный запрет подкреплён конкретными видами ответственности за его нарушение, установленными, в частности, Уголовным кодексом РФ⁶.

Третья часть статьи 29 Конституции гласит: «Никто

⁶ [битая ссылка] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ.

не может быть принуждён к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них». Эта норма означает, что, даже если человек заблуждается, никто не вправе принуждать его к изменению своих мнений и убеждений, заставлять признаваться в своих мыслях. Запрет на насилие в отношении свободы выражения мнения обязаны соблюдать все: органы государственной власти (в том числе правоохранительные органы и суды), политические партии и организации, работодатели, граждане. Если, например, индивид считает, что коммунизм хуже фашизма, – это его личное мнение, и никто не вправе заставлять его отказаться от своей точки зрения, изменить её. Сделать это можно только по личному выбору в процессе познания, дискуссии, обсуждения различных мнений.

Свобода мысли и слова, выражения своего мнения неотделима от права свободно искать, получать, производить и распространять общественно значимые и иные сведения, то есть от права на свободу информации. Четвёртая часть статьи 29 раскрывает суть этой свободы следующим образом: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Ключевым элементом этой свободы является право получать информацию, которому корреспондирует обязанность органов власти предоставлять гражданам государственные информационные ресурсы, в том числе электронные базы данных. В России действует презумпция

открытости и общедоступности информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, органов общественных объединений. Обратим внимание на то, что из формулировки этой части статьи 29 следует: свобода информации реализуется любым *законным* способом.

«Перечень сведений, составляющих государственную тайну, – говорится далее в четвёртой части статьи, – определяется федеральным законом». Эта норма говорит о том, что из презумпции открытости информации есть важное (но не единственное) исключение, но оно определяется на уровне общероссийского закона.

Наконец, ключевая для правовых основ журналистики *пятая часть* статьи 29 гласит: «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается». Конституция РФ говорит о свободе *массовой информации*, а не о свободе *средств массовой информации*. Отличие – принципиальное и означает, что Конституция гарантирует не свободу действий редакций, учредителей или владельцев СМИ, а свободу *каждого* искать, получать, передавать, производить и распространять массовую информацию любым законным способом. Именно поэтому эта норма расположена в главе Конституции о *правах и свободах человека и гражданина*.

Под *свободой массовой информации* следует понимать возможность человека при помощи специальных технических средств распространять свои мысли и мнения среди та-

кого числа людей, которое бы удовлетворяло его целям участия в общественном диалоге, позволяло ему через реализацию этой свободы влиять на политику и принятие затрагивающих интересы общества решений, а также беспрепятственно искать, получать, производить и распространять информацию о текущих событиях. На практике данная норма прежде всего означает, что никто не вправе требовать от граждан получения какого бы то ни было специального разрешения на то, чтобы искать, получать, производить и распространять массовую информацию.

Категория свободы массовой информации содержит элементы других конституционных прав и свобод: свободы печати, мысли, слова, права на информацию, свободы творчества и свободы совести. В сущностном отношении эти категории взаимосвязаны и взаимно дополняемы, а каждая из этих свобод в той или иной степени «работает» на обеспечение института свободы массовой информации. Наконец, свобода становится здесь позитивным правом, то есть не представляет собой лишь ограничение возможностей государства вмешиваться в эту сферу, но и налагает на власти обязанность оберегать свободу от посягательств третьих лиц и содействовать реализации права человека иметь собственные взгляды, передавать их другим, получать информацию и т. д.

Практические правовые *гарантии* свободы массовой информации в нашей стране состоят в плюрализме собствен-

ности на СМИ, недопустимости их монополизации в руках государства или нескольких частных владельцев, в идеологическом и политическом многообразии распространяемой массовой информации. Они заключаются также в отсутствии запретов и ограничений для занятий гражданами журналистикой, например, в случае отсутствия специального образования, российского гражданства, принадлежности к профессиональному союзу или ассоциации и т. д. Эти гарантии содержатся и в правовой возможности граждан РФ учреждать любые СМИ без дискриминации. Наконец, они состоят в признании права любого человека на ответ или опровержение в СМИ в случае распространения затрагивающих его права или интересы недостоверных сведений.

В интересах свободы массовой информации Конституция РФ запрещает цензуру. В соответствии со статьёй 3 российского закона «О средствах массовой информации»⁷ (далее – закон о СМИ) под цензурой понимается требование, предъявляемое редакциям государственными органами власти либо их должностными лицами предварительно согласовывать предназначенные для распространения сообщения и материалы. К цензуре та же статья относит и наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей.

Статья 29 тесно связано с содержанием статьи 13 Консти-

⁷ [битая ссылка] Закон РФ от 27.12.1991 №2124—1 «О средствах массовой информации»

туции, которая, в частности признаёт идеологическое многообразие в России и запрещает устанавливать государственную или обязательную идеологию. По сути, государственной идеологией является идеологический плюрализм.

Сам факт того, что подобные нормы вошли в *конституционное* право Российской Федерации, подтверждает фундаментальность этих прав и свобод человека: они имеют высшую по сравнению с иным законодательством силу. В соответствии со статьёй 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Формулировки норм Конституции РФ полностью отвечают нормам международных соглашений, к которым присоединилась наша страна. Основные права человека, в том числе свобода мысли и слова, а также свобода информации, являются стержнем многих пактов и конвенций. В своей совокупности они создают международное понимание стандартов свободы выражения мнения и пределов её ограничений.

Объединённые Нации о свободе выражения мнения и свободе информации

Первый общемировой документ, который определил права и свободы, принадлежащие каждому человеку вне зависимости от его политических взглядов, национальности, вероисповедания, гражданства, пола или имущественного положения – это *Всеобщая Декларация прав человека*, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (ООН) в 1948 году после долгих дипломатических переговоров. Закономерно, что её принятие произошло вскоре после завершения Второй мировой войны, отмеченной беспрецедентными нарушениями прав миллионов и миллионов людей.

Объединённые Нации далеко не едины в своём понимании мира, имеют разные культурные и исторические традиции, государственное устройство, идеологию и уровень развития. Принятие в таких условиях Всеобщей декларации прав человека означало признание того, что вопросы соблюдения этих прав представляют непосредственный и законный интерес для всех стран и не относятся исключительно к внутренним делам того или иного государства.

Несмотря на то, что этот документ не имеет обязатель-

ной юридической силы, абсолютное большинство государств воспринимает его дух и букву как своего рода моральный императив, к которому надо стремиться. На его основе приняты многие международные договоры и конвенции, созданы универсальные механизмы защиты прав человека.

В статье 19 декларации излагается суть свободы мысли и слова. В ней говорится:

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное их выражение; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию любыми средствами, независимо от государственных границ.

Это право, как и другие зафиксированные в ней свободы, не абсолютно. В декларации говорится о возможности ограничивать права и свободы человека, если это предусмотрено в законе «исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Имеющий обязательную силу *Международный пакт о гражданских и политических правах* (МПГПП) был принят Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 году и вступил в силу 10 лет спустя.

Следуя принципам Всеобщей декларации прав человека,

статья 19 МПГПП устанавливает, что:

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 посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору.

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

- а) для уважения прав и репутации других лиц,
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Фактически статья 19 не разрешает произвольно ограничивать свободу мысли и слова принятием того или иного нормативного акта государства – указа президента, постановления правительства, приказа министра обороны и т. д. Ограничение должно быть записано именно в законе, гласно обсуждаемом и демократически принимаемом парламентом.

Дополнительно, статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах требует от государств-участников ООН однозначно запретить в своих национальных законах пропаганду войны. От них также требуется запретить распространение высказываний ненависти, если они представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию против людей по признакам их национальной, расовой или религиозной принадлежности.

В соответствии с пунктом 2 статьи 19 право каждого на свободу выражения мнения включает свободу информации. Это право гарантируется независимо от государственных границ и способа реализации, в том числе технологического.

В пункте 3 статьи 19 МПГПП говорится о возможных ограничениях свободы выражения мнения, которые – будь они установлены в том или ином государстве – должны быть прописаны в законе и являться необходимыми в указанных в ней же целях. Вводить ли такие ограничения или нет, отдается на усмотрение самих государств. Не обязаны они это делать и во всех указанных в статье 19 целях. Здесь свою роль играют национальные традиции, культура, степень демократического развития той или иной страны и т. д. Принимаемые меры должны иметь характер именно *ограничений* свободы, а не полного *запрета* на пользование ею.

Вот и в нашей стране Конституция (ч. 3 ст. 55) установила, что права и свободы человека и гражданина могут быть

ограничены *только* федеральным законом и *только* в той мере, в какой это необходимо в следующих целях:

- защиты основ конституционного строя;
- защиты нравственности;
- защиты здоровья;
- защиты прав и законных интересов других лиц;
- обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Это означает, что любые акты российского права, которые негативно сказываются на способности осуществлять свободу массовой информации, должны соответствовать только этим целям и не выходить за их пределы.

Введение ограничений не должно быть инструментом преследования политической оппозиции, зажима критики, ограничения информированности граждан или ущемления прав нуждающихся в защите групп населения. В связи с этим Совет по правам человека ООН в своей резолюции призвал государства воздерживаться от введения ограничений, не согласующихся с пунктом 3 статьи 19 МПГПП, в том числе ограничений в отношении:

- i) обсуждения проводимой правительством политики и политические дискуссии; представления докладов о правах человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти; участия в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе за мир

и демократию; и выражения мнений, несогласия, религиозных взглядов или убеждений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам;

ii) свободного потока информации и идей, в том числе такими методами, как запрещение или закрытие изданий и других средств информации и злоупотребление административными мерами и цензурой;

iii) доступа к информационно-коммуникационным технологиям или использования этих технологий, включая радио, телевидение и интернет⁸.

Не требует пояснений то, что Международный пакт о гражданских и политических правах служит не ограничению, а развитию таких прав. В силу этого он возлагает на государства – члены ООН обязанность принятия законодательных и других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления признаваемых в пакте прав, в том числе свободы выражения мнения (п. 2 ст. 2). Таким образом, под гарантиями прав и свобод международное право понимает долг каждого государства проводить политику, которая:

- 1) уважает права и свободы;
- 2) защищает права и свободы от угрозы со стороны тре-

⁸ «Свобода мнений и их свободное выражение», №12/16, 2009 г.
URL: [битая ссылка] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G09/161/52/PDF/G0916152.pdf?OpenElement>

тых лиц;

3) содействует реализации прав и свобод на практике.

Последний элемент этой триады, пожалуй, является самым важным в современном мире. Его смысл заключается в том, что государство обязано создавать благоприятные правовые и экономические условия для реализации гражданами своих прав путём, например, предоставления им для этого технических возможностей, развития инфраструктуры телекоммуникаций. Социально ориентированное государство должно заниматься продвижением медиа- и интернет-грамотности среди населения, помогать создавать национальные информационные ресурсы. При этом, уважая права и свободы своих граждан, демократическое государство не будет заниматься цензурой, ограничивать свободу выражения мнения за пределами указанных выше целей.

Разумеется, когда мы говорим о требованиях международных соглашений и организаций, несерьёзно утверждать о чьей-то злой воли, навязанной тому или иному суверенному государству: все правила принимаются в результате долгих межгосударственных переговоров, поиска взаимоприемлемых формулировок, компромиссов и т. д. Присоединение к ним – добровольный акт со стороны любого правительства, обычно требующий дополнительного согласия (ратификации) парламентом.

Европейская конвенция по правам человека о свободе выражения мнения

Россия – член Совета Европы, в основе деятельности которого лежит правозащитный акт – *Конвенция о защите прав человека и основных свобод*. Этот региональный документ (его еще называют Европейской конвенцией по правам человека, ЕКПЧ) является для нас юридически обязательным договором.

Статья 10 ЕКПЧ гарантирует защиту права на свободу выражения мнения в формулировке, близкой статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, подробно рассмотренной выше:

Каждый имеет право свободно выражать своё 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.

Пункт 2 статьи 10 ЕКПЧ представляет собой детальную норму о возможных ограничениях права на свободу выражения мнения, которая, безусловно, имеет отношение к регулированию СМИ:

Осуществление свободы выражения мнения, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определёнными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Данная оговорка толкуется как трехсоставный критерий, согласно которому любые ограничения в 47 странах Совета Европы, включая Россию, должны:

- а) быть предусмотрены законом,
- б) преследовать одну из указанных целей, и
- в) быть необходимыми в демократическом обществе.

Положения принятой в 1950 году ЕКПЧ не застыли в середине XX века, а развиваются, в основном путём их интерпретации органами Совета Европы и прежде всего решениями созданного в соответствии с ней *Европейского суда по правам человека* (ЕСПЧ) (находится в г. Страсбурге). Россия и другие государства – участники Совета Европы признают юрисдикцию этого суда обязательной в вопросах толкования и применения Конвенции по правам челове-

ка и протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения в стране положений этих актов.

Право на подачу жалоб в ЕСПЧ гарантировано статьёй 46 (ч. 3) Конституции РФ: использовав все внутригосударственные средства правовой защиты, каждый вправе обратиться в соответствующие межгосударственные инстанции по защите прав и свобод человека, созданные в соответствии с международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией. На практике это означает, что в Европейский суд по правам человека можно обращаться после рассмотрения дела в российском суде второй инстанции.

В разбирательстве обязательно участвует судья ЕСПЧ из государства, в отношении которого подается жалоба. В своих решениях Европейский суд по правам человека может обязать конкретное государство – члена Совета Европы пересмотреть те или иные судебные решения, изменить нормы национального законодательства, нарушившие права конкретных лиц. И это не существующая только на словах возможность, а реальная практика.

База данных решений Европейского суда по правам человека содержит несколько десятков постановлений, принятых в связи с жалобами на нарушение в России свободы выражения мнения. Кроме того ширится практика, когда российские суды, обосновывая свои решения по спорам с участием журналистов и редакций СМИ, указывают на постановления ЕСПЧ и на Конвенцию по правам человека как на важней-

ший для них источник права.

Теперь вернёмся к вопросу толкования Европейским судом по правам человека отношений, связанных с применением указанного трехсоставного критерия ограничений права на свободу выражения мнения.

Европейский суд по правам человека заявил, что первое условие («предусмотрены законом») будет исполнено, только если соответствующий закон является общедоступным и *«сформулирован с точностью, достаточной для того, чтобы позволить гражданину регулировать своё поведение»*.

Второй критерий («законной цели») касается того, что вмешательство может осуществляться только ради одной из тех целей, которые перечислены в пункте 2 статьи 10 ЕКПЧ; этот перечень является исчерпывающим, и тем самым любое вмешательство, которое не направлено на достижение одной из этих целей, нарушает Конвенцию по правам человека.

Третье условие: вмешательство должно быть необходимым в демократическом обществе. Слово «необходимо» означает, что вмешательство должно быть продиктовано *«настоятельной общественной потребностью»*. Причины, приводимые государством для оправдания вмешательства, должны быть «релевантными и достаточными». Кроме того, в случае спора в ЕСПЧ государство должно продемонстрировать, что вмешательство является соразмерным преследу-

емой цели (см. также ниже).

Одно из ключевых и в то же время неопределённых понятий статьи 10 ЕКПЧ – обоснование ограничения свободы необходимостью в целях демократии. ЕСПЧ отмечал, что, хотя слово «необходимо» и не является синонимом наречию «незаменимо», оно в то же время не обладает гибкостью таких категорий, как «допустимо», «обычно», «целесообразно», «разумно» или «желательно»; «необходимо» подразумевает существование «неотложной общественной потребности».

Из его решений также следует, что *необходимость* в интересах демократии определяется следующими двумя принципами:

- ограничение свободы должно быть узким и соразмерным необходимости удовлетворения законной цели;
- для применения ограничения как «необходимого» недостаточно только его связи с перечнем причин для возможных ограничений, указанных в пункте 2 статьи 10.

Федеральные законы и другие нормативно-правовые акты

По своему значению следом за Конституцией и международными договорами РФ идут *федеральные конституционные законы* (ФКЗ). Их принимают по особой процедуре – двумя третями голосов Государственной думы и тремя четвертями голосов Совета федерации, в их отношении президент РФ права вето не имеет.

Здесь к средствам массовой информации первостепенное отношение имеют нормы трёх законов. В Федеральном конституционном законе «*О референдуме Российской Федерации*»⁹ есть глава «Информационное обеспечение референдума», устанавливающая, какие СМИ и каким образом обязаны осуществлять информирование о подготовке и проведении референдума; как и в какие сроки проводится агитация на телевидении, по радио, через периодические печатные издания по вопросам, вынесенным на референдум; статус представителей средств массовой информации и т. д. (см. главу VII учебника).

Громадным потенциалом для изменения правового положения журналистов в соответствующей ситуации облада-

⁹ [битая ссылка] Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»

ют федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении»¹⁰ и «О военном положении»¹¹.

ФКЗ «О военном положении», например, предусматривает ограничение свободы массовой информации в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации на всей территории государства или его отдельных местностях.

Среди мер, вводимых на территории действия военного положения, присутствует контроль над работой объектов, обеспечивающих функционирование коммуникаций и связи, над работой типографий, средств массовой информации, использование их для нужд обороны; запрещение работы приёмопередающих радиостанций индивидуального пользования. К сожалению, закон не конкретизирует, что же понимается под осуществлением контроля, а также каковы его формы.

Необходимо особо отметить возможность введения дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и в различных организациях. Эта возможность позволяет предположить, что в условиях во-

¹⁰ [битая ссылка] Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»

¹¹ [битая ссылка] Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 №1-ФКЗ «О военном положении»

енного положения вероятно будет отменено право журналистов посещать государственные и муниципальные органы и организации.

Некоторые ограничения режима военного положения можно применять на всей территории страны. Они связаны с введением временных ограничений на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, что напрямую касается работы редакций СМИ. Помимо федеральных законов, на основе которых возможны ограничения свободы массовой информации, ФКЗ называет такой правовой источник, как «иные нормативные правовые акты». В этот круг обычно входят указы президента, постановления правительства РФ, законы регионов и решения органов местного самоуправления.

Федеральный конституционный закон «*О чрезвычайном положении*», в свою очередь, указывает на возможность его введения при возникновении таких обстоятельств, как вооружённый мятеж, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооружённых формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, если они сопровождаются насильственными действиями, создают непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Указом президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения может предусматриваться установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой оно введено. Кроме того, возможно ограничение свободы массовой информации путём введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка её осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов. Чрезвычайное положение вводится на срок до 30 суток – на всей территории Российской Федерации или до 60 суток – в отдельных местностях.

После конституционных законов следующими по значению идут *федеральные законы*. Они принимаются Государственной думой простым большинством голосов. (До вступления в силу Конституции 1993 года такие законы назывались законами РФ, ещё раньше – законами РСФСР и принимались высшими на то время законодательными органами.) После принятия в Думе такой закон подлежит одобрению Совета федерации (путём голосования или без рассмотрения, по умолчанию) и подписанию и обнародованию президентом РФ. Основная часть рассматриваемого в учебнике материала будет иметь отношение к содержанию именно федеральных законов.

После законов ступенькой ниже стоят *указы президента*

РФ, некоторые из которых имеют отношение к свободе слова и к деятельности средств массовой информации. Указы не должны противоречить Конституции России и федеральным законам.

Постановления правительства РФ должны приниматься на основе принципов и положений Конституции, законов и указов президента, т.е. они должны регламентировать порядок их исполнения, детализировать то, что в них записано.

Наконец, следующая ступень в иерархии норм российского законодательства – *приказы и постановления* органов исполнительной власти (например, приказы министерства связи и массовых коммуникаций). Они также входят в законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации.

Законодательство субъектов РФ

Важный элемент законодательства, который не вполне укладывается в изложенную выше строгую иерархию источников права, – значительный пласт законов и других нормативно-правовых актов регионов России. По Конституции (ч. 1 ст. 65) наша страна делится на субъекты федерации: области, края, республики (бывшие автономные республики), автономные округа, автономная область, а также города федерального значения. Эти образования вправе издавать правовые акты, регулирующие различные отношения, находящиеся в сфере их компетенции.

Пределы компетенции субъектов установлены в статьях 71, 72 и 73 Конституции, где перечислены вопросы, которые находятся в ведении федеральных властей, региональных властей, а также в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Совместное ведение означает, что региональные органы власти вправе принимать законодательные и иные акты, регламентирующие соответствующие сферы отношений, однако такие акты не должны противоречить федеральному законодательству. Ни в одной из этих трёх статей правоотношения в сфере массовой информации не упоминаются. Это даёт региональным и федеральным законодательным органам власти определённую свободу манёвра при толковании возможностей регулирования.

Принятое в 2004 году изменение в статью 5 закона о СМИ определяет, что «законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации состоит из настоящего Закона и издаваемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации». Органы надзора зачастую считают, что эта норма запрещает принятие любых нормативных правовых актов о СМИ субъектов РФ.

На сегодняшний день региональное законодательство о СМИ состоит из актов, регламентирующих (1) вопросы государственной поддержки местных СМИ, освобождение их от уплаты местных налогов и т.п.; (2) доступа к информации и аккредитации журналистов; (3) регулирование вопросов защиты общественной морали и нравственности населения, ограничение порнографии, эротических изданий и программ.

История принятия закона о СМИ

В основе массово-информационного права нашей страны лежит закон «О средствах массовой информации». Он был принят Верховным советом России 27 декабря 1991 года, в тот же день подписан президентом Б. Н. Ельциным, а в силу вступил с момента опубликования, то есть с 14 февраля 1992 года.

Этот закон во многом повторяет концепцию и основные положения закона, который существовал до него (правда, недолго – всего год с небольшим) и назывался закон СССР «О печати и других средствах массовой информации»¹². Поэтому хотя ниже речь пойдёт о важных новеллах (нововведениях) закона о СМИ, необходимо иметь в виду, что фактически многие из них стали частью нашего права со дня вступления в силу союзного закона о печати – 1 августа 1990 года (принятого 12 июня 1990 года).

Оба этих закона объединяет – и это немаловажно – то, что их авторами-разработчиками являлись одни и те же люди. И союзный, и республиканский законы были приняты на основе инициативных авторских проектов Ю. М. Батурина, М. А. Федотова и В. Л. Энтина. Впоследствии эти юристы сделали внушительную карьеру. Юрий Михайлович Ба-

¹² [битая ссылка] Закон СССР от 12.06.1990 №1552—1 «О печати и других средствах массовой информации»

турин после принятия закона СССР работал в аппарате президента СССР М. С. Горбачева, затем – помощником президента РФ по юридическим вопросам, помощником по национальной безопасности, позже – секретарём Совета обороны; впоследствии он стал лётчиком-космонавтом и дважды совершил космический полёт.

Михаил Александрович Федотов после написания и принятия двух упомянутых законов стал сначала заместителем министра, а в 1992—1993 годах – министром печати и информации Российской Федерации. Уйдя добровольно в отставку, он получил назначение Чрезвычайным и Полномочным Послом России в ЮНЕСКО в Париже. В настоящее время возглавляет Совет при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, являясь советником президента РФ.

Владимир Львович Энтин после участия в написании закона о СМИ продолжительное время работал в Париже представителем Российской Ассоциации по интеллектуальной собственности, представлял там интересы российских авторов. Сейчас он адвокат в одной из московских юридических фирм.

В советское время вся сфера печати, радио и телевидения управлялась решениями Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС) и Совета министров СССР. Эти органы определяли не только политические вопросы содержания массовой информации, преде-

лы критики, но и кадровые вопросы (назначение редакторов и других руководителей СМИ), а также основные экономические вопросы, включая ценообразование, тиражи, распределение прибыли, максимальный объём рекламы и т. д. Схожим образом вопросы о местных средствах массовой информации решали партийно-советские структуры в регионах.

В результате такой практики к 1990 году, когда уже широко развивалась политика гласности, редакции, которые получили в стране гигантский вес как рупор общественного мнения и как органы, способные формировать его, юридически оставались абсолютно бессильными. Возникла коллизия, когда творчески журналисты становились независимыми, но экономически редакции не были самостоятельными единицами, зависели от ресурсов, находящихся в исключительной государственной собственности, т.е. находились под опекой государства. Они, как правило, существовали на правах подразделения того или иного партийно-государственного издательства. Вся прибыль от многомиллионных тиражей направлялась в эти издательства или в те общественные и государственные организации, чьим «органом» являлась та или иная газета или журнал. Создание частной газеты было чем-то совершенно немислимым. Практически такая же ситуация складывалась и в телерадиовещании. Существовал Государственный комитет по телевидению и радиовещанию при Совете министров СССР (Гостелерадио), который единолично управлял всеми республиканскими и областными

теле- и радиоккомпаниями, сами компании большой юридической самостоятельностью не обладали. У журналистов был гигантский авторитет, но не было никаких юридически закреплённых прав и обязанностей.

Такое положение, конечно, не устраивало ни журналистов, ни редакторов, ни – что важнее всего – руководителей страны, по решению которых был подготовлен и вступил в силу закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» (1990). На практике значение этого закона определяется, во-первых, отменой цензуры, во-вторых, возможностью учреждения частных СМИ и, в-третьих, созданием для журналистов специальных прав. К последним следует в первую очередь отнести созданный законом 1990 года механизм всеобщего доступа к государственной информации, основанный не на утечках из архивов, а на широком праве запроса информации и сохранении в тайне её источников. Закон СССР был востребован и для обретения редакциями СМИ экономической независимости. Через институт учредительства средства массовой информации редакции получили право владения, пользования и распоряжения собственной продукцией. При этом государство продолжало удерживать низкие цены на производство и распространение прессы, телерадиопрограмм, делая их доступными для каждого и содействуя максимальной популярности масс-медиа. Тем самым по-прежнему осуществлялось скрытое дотирование СМИ, а «цена входа» на массово-инфор-

мационный рынок была снижена до беспрецедентно низкого уровня.

Закрепление прочитанного материала

Из чего следует, что цензура в России запрещена?

Справедливо ли определение цензуры, которое даёт закон о СМИ? Не является ли оно слишком узким? Ответ обоснуйте. Предложите свою формулировку этого понятия.

Как трактовать нормы послевоенных международных соглашений в эпоху доминирования новых медиа и интернета?

Чем юридическая норма отличается от этического правила?

Объясните разницу между свободой слова и свободой мнений.

Почему международные организации вправе вмешиваться в вопросы регулирования свободы массовой информации в тех или иных государствах? Не является ли эта сфера внутренним делом государства?

Объясните смысл двух условий ограничения свободы массовой информации в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Каковы функции Европейского суда по правам человека?

Насколько был прав французский писатель Альбер Камю, сказавший: «Свободная печать бывает хорошей или плохой, это верно. Но ещё более верно то, что несвободная печать бывает только плохой»?

Литература

Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии / Пер. с англ.; 2-е изд., испр. и доп. – М.: Права человека, 2000. С. 160—171, 187—189, 203—205.

Куликова С. А. Конституционный запрет цензуры в России. Монография. Под ред. проф. Г. Н. Комковой. – М: Проспект, 2015. – 254 с.

Новаторова Д. С. Политика ООН в области новых медиа и Интернета. / Медиаскоп. – 2013. – Вып. 1. URL: [битая ссылка] <http://www.mediascope.ru/node/1264>

Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975—2012. 2-е изд., испр. и доп. – Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. – 61 с. URL: [битая ссылка] <http://www.osce.org/ru/fom/99566>

Пропаганда и свобода массовой информации: Памятная записка Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. – Вена, 2015. – 82 с. URL: [битая ссылка] <http://www.osce.org/ru/fom/219726>

Прохоров Е. П. Свобода СМИ и журналистской деятельности на демократических принципах. – М.: Пульс, 2001. – 39 с.

Рихтер А. Г. Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: Учеб. пособие. – М.: ЮНЕСКО; ф-т журн. МГУ, 2011. – С. 231—258.

Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики: Хрестоматия. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2011. – С. 9—31.

Свобода выражения мнений в Европе: Судебная практика применения статьи 10 Европейской конвенции по правам человека. – Страсбург: Совет Европы, 2007. – 222 с.

Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации. – М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 73—116.

Интернет-ресурсы

База всех дел Европейского суда (на англ. или франц. яз.):
<http://hudoc.echr.coe.int/>

Государственная дума Федерального собрания РФ:
www.duma.gov.ru

Документы по праву Европейского союза (на сайте Московской государственной юридической академии): [битая ссылка] <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation.htm>.

Европейская конвенция по защите прав человека: право и практика: [битая ссылка] <http://www.echr.ru/>.

Информационное агентство Суляжник-Пресс: [битая ссылка] http://www.sutyajnik.ru/rus/echr/school/judg_v_russia.html

Информационный офис Совета Европы в России: [битая ссылка] <http://www.coe.ru/>

Правовая инициатива по России: [битая ссылка] <http://www.srji.org/>

Решения Европейского суда по правам человека по статье 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод на сайте Центра защиты прав СМИ: [битая ссылка] http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/

Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ): [битая ссылка] <http://rapsinews.ru/>

Система органов ООН по правам человека (на рус. яз.).
URL: [битая ссылка] <http://www.un.org/ru/sections/what-we-do/protect-human-rights/>

Центр содействия международной защите. URL: [битая ссылка] <http://www.ip-centre.ru/>

Глава II. Организация деятельности редакции

Основные понятия закона о СМИ

Статья 5 закона о СМИ гласит, что всё законодательство страны о средствах массовой информации состоит из самого закона и издаваемых *в соответствии с ним* нормативных правовых актов Российской Федерации. Это предполагает недопустимость отклонения других актов от духа и буквы положений закона 1991 года. «Базовый характер» закона о СМИ проявляется и в том, что в нём содержатся основные понятия, используемые в правовом регулировании средств массовой информации.

Первое из этих понятий, чрезвычайно важное для понимания самого объекта правового регулирования, – понятие *средства массовой информации*. Современная редакция закона предлагает считать СМИ «периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмму, радиопрограмму, видеопрограмму, кинохроникальная программа, иную форму периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)».

Список СМИ в этой формулировке – открытый, его составляющие объединены общей характеристикой: «*форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием*». Это указывает на то, что СМИ являются объектом, а не субъектом права. Субъектами же выступают редакция, журналист, главный редактор, учредитель СМИ и др. Именно это позволяет, например, сохранить СМИ при отказе учредителя продолжать выпускать его в свет.

Объединяющая все СМИ характеристика означает, что с появлением новых технологий периодического распространения массовой информации нет особой нужды детализировать и дополнять это понятие. Тем не менее, в 2011 году в российском праве появилось понятие «*сетевого издания*», под которым понимают сайт в информационно-телекоммуникационной сети интернет, зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с законом о СМИ.

Периодичность выхода СМИ в свет определена для печатного издания и теле-, радиопрограммы как «не реже одного раза в год». В чём заключается *периодичность* сетевого издания и как её определить, закон о СМИ не говорит, но видимо, редакциям сетевых изданий следует обновлять содержание сайта не реже раза в год.

Под *массовым* характером информации закон о СМИ понимает то, что сведения (сообщения, данные) независимо

от их формы *предназначены* для неограниченного круга лиц.

Под *продукцией* средства массовой информации понимается наряду с тиражом отдельного номера периодического печатного издания или выпуском телепрограммы также и «отдельный выпуск либо обновление сетевого издания».

Распространение массовой информации подразумевает обязательную продажу (подписку, доставку, раздачу) печатных изданий, трансляцию (вещание) теле- и радиопрограмм. Это понятие охватывает также предоставление доступа к сетевому изданию. Таким образом распространение в интернете – это не рассылка, а открытие доступа к сайту.

Ещё одна важная формулировка закона о СМИ – определение понятия *журналиста*.

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 её уполномочию¹³.

Главное в этом определении – связь с редакцией. Другими

¹³ Сравним его с определением журналиста, данным Советом Европы в Рекомендации № R (2000) 7 Комитета министров государствам – членам Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации: «любое физическое или юридическое лицо, которое регулярно или профессионально участвует в сборе и распространении информации для общественности, используя любое средство массовой коммуникации».

словами, если автор считает, что пишет прекрасные журналистские репортажи, памфлеты или комментарии, снимает актуальные фотографии или видеоматериалы, а затем самостоятельно размещает их на своей странице в интернете или даже на специально созданном для распространения информации сайте, это вовсе не значит, что он является журналистом. Под правовое определение журналиста также не подпадают блогеры¹⁴ или участники обсуждений на интернет-форумах СМИ, гости в телерадиопрограммах и т. п.

Но как только такой человек становится связанным с редакцией СМИ, получившей государственную регистрацию, любым правовым договором (трудовым, авторским или др.), по которому он обязуется редактировать, создавать материалы, готовить фоторепортажи и т. п. – даже если обязательства по данному договору им не будут выполнены – он «превращается» в журналиста. При отсутствии договора (например, у внештатных авторов и корреспондентов) достаточным признаком для признания лица журналистом может быть другое документальное доказательство его связи с редакцией (например, выданное ему удостоверение, редакционное

¹⁴ При этом нужно помнить, что в 2014 году в ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» были внесены поправки (ст. 10.2), которые распространяют на блогеров обязанности, сходные с обязанностями, которые Закон о СМИ предусматривает для журналистов. Блогер в этом законе определяется как лицо, являющееся владельцем сайта или страницы в интернете, на котором размещается общедоступная информация, при условии, что его сайт посещают не менее 3 тыс. пользователей в сутки.

задание).

Правильное установление принадлежности человека к категории журналистов чрезвычайно важно для признания за ним профессиональных прав и обязанностей, определённых в статьях 47 и 49 закона о СМИ. Следует заметить, что профессиональный статус журналиста, то есть совокупность его прав и обязанностей, предусмотренных в этом законе, распространяется и на стажёров, а также авторов, не связанных с редакцией СМИ договором, при условии, если в этот период они выполняют редакционные поручения и признаются редакцией своими внештатными корреспондентами (ст. 52).

Закон не даёт толкования понятия *учредителя СМИ*, но он определяет круг лиц, которые могут им стать. Учредителем средства массовой информации может быть как физическое лицо, так и юридическое. Но учредителем не вправе быть человек, не достигший 18-летнего возраста; человек, отбывающий наказание в местах лишения свободы по приговору суда; душевнобольной; организация, деятельность которой запрещена по закону; и наконец, что очень важно, учредителем не вправе стать гражданин другого государства либо не проживающее постоянно в Российской Федерации лицо без гражданства.

Наконец, под *издателем* закон о СМИ понимает юридическое или физическое лицо (предпринимателя), которое осуществляет материально-техническое обеспечение произ-

водства 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. По своему смыслу понятие «издатель» предполагает сервисную, второстепенную роль этого субъекта, в то время как во всём мире понятие «издатель газеты или журнала» фактически синонимично понятию «владелец». Наш закон традиционно рассматривает функции издателя в узком смысле, что, видимо, обусловлено сугубо технической ролью издательств в советское время.

Регистрация СМИ

За редким исключением в России предусмотрена обязательная специальная регистрация создаваемых средств массовой информации (ст. 8 закона о СМИ). От неё освобождены печатные СМИ, учреждённые органами государственной власти и местного самоуправления для публикации своих официальных сообщений и материалов, либо с тиражом менее одной тысячи экземпляров, а также радио- и телепрограммы, распространяемые по кабельным сетям внутри учреждения или предприятия. Её особый характер заключается в том, что специально назначенный орган исполнительной власти выдаёт свидетельство, удостоверяющее право учредителя СМИ создавать редакцию и заниматься обработкой и распространением массовой информации.

Следует ли регистрировать сетевое издание? Закон о СМИ говорит:

Сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» может быть зарегистрирован как сетевое издание в соответствии с настоящим Законом. Сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», не зарегистрированный в качестве средства массовой информации, средством массовой информации не является.

В этих двух предложениях сказано одно и то же: реги-

страция интернет-СМИ в государственных органах является добровольным делом – при желании вы имеете такую возможность. При отсутствии такого желания принуждения не будет, но сайт в таком случае не будет рассматриваться как СМИ.

Здесь же сказано, что редакция СМИ осуществляет свою деятельность после его регистрации за исключением предусмотренных в законе о СМИ случаев освобождения от этой процедуры.

Таким образом, закон о СМИ следует читать следующим образом: «редакция сетевого издания осуществляет свою деятельность после его регистрации». Если у интернет-СМИ есть действующая редакция, но нет регистрации, то нарушается закон.

Необходимо помнить и о норме статьи 17 закона о СМИ, которая гласит, что права и обязанности учредителя и редакции возникают с момента регистрации средства массовой информации. Здесь вновь содержится косвенное указание на то, что редакция как таковая может действовать только после регистрации СМИ.

Если создается редакция *незарегистрированного* СМИ, то неизбежно возникает конфликт с законом о СМИ. Причём следует понимать, что редакция в данном случае это даже не организация, которая так называется, редакция – это, по сути, форма деятельности. Например, некое лицо редактирует материалы (тексты, фотографии, видео и т.п.) до их

публикации или раздаёт задания по их подготовке; другое лицо решает, стоит ли опубликовать материалы других авторов-коллег на определённом сайте в интернете. В таком случае происходит процесс, который по своей природе является редакционным. Раз можно утверждать о наличии редакционной деятельности, то фактически существует и редакция. Если участвующие в этом процессе лица стремятся обращаться к массовой аудитории, а не к узкому кругу друзей, то они распространяют массовую информацию, а стало быть, без регистрации СМИ нарушают закон.

Эти, на первый взгляд, тонкие противоречия в законе о СМИ позволяют контролирующим органам проводить проверки и применять санкции к тем редакционным коллективам, которые распространяют массовую информацию, но не зарегистрированы, за нарушение законодательства о СМИ – деятельность редакции без регистрации. Причём согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях¹⁵ (КоАП) изготовление или распространение продукции незарегистрированного средства массовой информации влечёт наложение административного штрафа с конфискацией «предмета административного правонарушения» (ст. 13.21).

Регистрацией СМИ занимается *Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций* (Роскомнадзор) – федеральный

¹⁵ [битая ссылка] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ

орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации (в том числе электронных) и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи. Роскомнадзор входит в структуру *министерства связи и массовых коммуникаций* (Минкомсвязь).

На пути к регистрации учредителю СМИ необходимо провести собрание или заседание и запротоколировать намерение создать СМИ (от учредителя – частного лица, естественно, проведения собрания не требуется). Процедура регистрации достаточно проста. В государственный регистрирующий орган либо (в зависимости от региона предполагаемого распространения) в его территориальный орган учредителем СМИ подаётся заявление.

Требования к содержанию заявления о регистрации подробно изложены в законе о СМИ (ст. 10). В нём должны быть указаны:

- 1) сведения об учредителе (соучредителях;
- 2) наименование (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 объём СМИ;

9) источники финансирования;

10) сведения о том, в отношении каких других средств массовой информации заявитель является учредителем, собственником, главным редактором (редакцией), издателем или распространителем.

Так как заявление подаётся до выхода в свет самого СМИ, то некоторые из раскрываемых в нём сведений носят условный, предполагаемый характер, например, тематика, объём и периодичность.

В заявлении о регистрации сетевого издания необходимо дополнительно указать доменное имя сайта в информационно-телекоммуникационной сети интернет. Следует заметить, что Роскомнадзор не вправе отказать в регистрации в качестве СМИ любого сайта, подавшего соответствующее заявление¹⁶.

В контексте вопроса следует заметить, что сведения, которые учредитель сообщает при регистрации средства мас-

¹⁶ Постановление пленума Верховного суда РФ «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 15 июня 2010 г. Пункт 6. URL: [битая ссылка] <http://www.rg.ru/2010/06/18/smi-vs-dok.html>. См. также решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40—118601/2013 от 9 октября 2013 г. об обязанности Роскомнадзора в десятидневный срок зарегистрировать сетевое издание «Официальный сайт администрации городского округа Звездный городок Московской области». URL: [битая ссылка] <http://sudact.ru/arbitral/doc/IP1zhbbm3WWd/>

совой информации, регистрирующий орган, как правило, не проверяет. Но если впоследствии выяснится неточность в заявлении о регистрации, например, в сведениях об учредителе, то возможно признание свидетельства о регистрации полученным обманным путём. Этот факт может послужить достаточным основанием для того, чтобы через суд аннулировать регистрацию и прекратить деятельность этого средства массовой информации. Закон о СМИ запрещает повторную регистрацию, то есть регистрацию СМИ того же типа и с тем же названием (ст. 9).

Смена учредителя, изменение состава соучредителей, а равно наименования (названия), языка, формы и территории распространения продукции СМИ допускается лишь при условии его перерегистрации в том же порядке (ст. 11 закона о СМИ).

К заявлению прилагается квитанция об уплате регистрационного сбора. Размер сбора установлен в Налоговом кодексе РФ¹⁷ (ст. 333.33). Этот закон не был изменён, чтобы учесть формальное появление сетевых изданий в 2011 г. За государственную регистрацию «иногo» средства массовой информации (по прежней терминологии), продукция которого предназначена для распространения преимущественно на территории всей Российской Федерации, взимается пошлина в размере 10 тыс. рублей.

¹⁷ [битая ссылка] «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 №146-ФЗ

Закон о СМИ (ст. 27) требует от редакций зарегистрированных СМИ публиковать т. н. выходные данные, то есть полезные для аудитории сведения о самом средстве массовой информации. Печатным СМИ, например, в каждом выпуске следует указывать сведения об учредителе (соучредителях), фамилию, инициалы главного редактора; порядковый номер выпуска и дату его выхода в свет; индекс; тираж и др. Разумеется, газета (журнал) должна сообщать своё название. О своём наименовании (названии) должны не реже четырёх раз в сутки сообщать теле-, радиоканалы. Сообщения и материалы информационного агентства также должны сопровождаться его наименованием (названием). В отношении сетевых изданий конкретных указаний в законе о СМИ пока нет. Правда, на них распространяется норма о том, что *любое* зарегистрированное средство массовой информации обязано указывать в выходных данных название зарегистрировавшего его органа и свой регистрационный номер.

Нарушение порядка публикации выходных данных влечёт за собой административную ответственность по статье 13.22 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) – штраф и (или) конфискацию продукции СМИ.

Только после регистрации в качестве СМИ работающие в них авторы и редакторы приобретают статус журналиста со всеми соответствующими ему правами. В частности, они получают дополнительные (по сравнению с остальными гражданами) возможности по поиску и получению инфор-

мации. Редакции зарегистрированного СМИ легче получить аккредитацию при органах государственной власти и местного самоуправления (см. главу V). На неё распространяются нормы статьи 57 закона о СМИ об освобождении от ответственности (см. главу X).

Зарегистрированным СМИ легче участвовать в конкурсах, проводимых Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям (Роспечати). В плане работы этого агентства стоит, в частности: поддержка проектов и мероприятий в сфере электронных средств массовой информации, направленных на пропаганду борьбы с терроризмом в рамках Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013—2018 годы; содействие в борьбе с проявлениями экстремизма, ксенофобии, расовой неприязни; освещение памятных дат отечественной истории, определённых поручениями президента и правительства Российской Федерации; информационное сопровождение мероприятий по противодействию коррупции, формирование в обществе установок толерантности, межэтнического и межнационального согласия¹⁸.

Гранты региональных органов власти также всё чаще выдаются не столько на освещение событий той или иной социальной проблематики, сколько, например, за формирова-

¹⁸ План работы Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям на 2016 год. URL: [битая ссылка] <http://www.fapmc.ru/rospechat/activities/pokazateli/plany/item1903.html>

ние позитивного общественного мнения относительно пользы и темпов реализации приоритетных проектов.

У регистрации в качестве СМИ есть и свои минусы. При появлении регистрации в качестве СМИ у них и у их сотрудников возникают не только дополнительные права, но и новые обязанности. В ряде случаев несоблюдение обязанностей может привести к правовой ответственности журналистов и редакций (учредителей) СМИ (см. главу V). Это обстоятельство, порой, удерживает от обращения за такой регистрацией.

Следует обратить внимание на прецедентное решение Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по делу *Джавадов против России* от 27 сентября 2007 года¹⁹. Дело касается жалобы белгородского журналиста Валерия Джавадова на отказ властей в регистрации газеты под названием «Письма Президенту». В июле 2003 года журналист получил официальный отказ в регистрации по следующим двум основаниям. Во-первых, сведения в заявлении о регистрации СМИ не соответствовали действительности, поскольку указывалось, что газета будет освещать более широкий круг вопросов, чем это вытекало из её названия. Во-вторых, регистрирующий орган решил, что только Администрация президента РФ вправе учреждать газету с подобным названием, а издавать СМИ с таким названием без её согласия нель-

¹⁹

URL: http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice27/

зя. Здесь важно упомянуть, что такого основания для отказа в регистрации СМИ российское законодательство не содержит.

Джавадов обжаловал отказ в Тверском межмуниципальном суде Москвы. Суд ему отказал, согласившись с доводами регистрирующего органа. В своей жалобе в Европейский суд по правам человека Джавадов указал, что отказ в регистрации и судебные решения, поддержавшие позицию регистрирующего органа, нарушают статью 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующую право на свободу выражения мнения и свободу информации (см. главу I). Ограничение этого права допустимо только на основании закона, соответственно, отказ в регистрации газеты не может носить произвольный характер.

ЕСПЧ подверг критике позицию российских судов, полагая, что они расширительно толковали термин «не соответствующие действительности сведения» применительно к регистрации СМИ и использовали это в интересах регистрирующего органа. При этом использованные основания для отказа прямо в законе не содержались, и заявитель не мог их предугадать, знакомясь с требованиями о регистрации, содержащимися в законе о СМИ. Помимо этого Европейский суд по правам человека указал, что название газеты в принципе не может соответствовать или не соответствовать действительности, оно лишь отличает газету на рынке массмедиа от других печатных изданий.

Таким образом, ЕСПЧ определил, что отказ в регистрации газеты «Письма Президенту» не был предусмотрен законом и, соответственно, нарушает требования статьи 10 Конвенции. В качестве компенсации морального вреда Европейский суд по правам человека обязал российские власти выплатить Валерию Джавадову 1500 евро. Деньги заявитель получил, но решил воздержаться от новых попыток зарегистрировать СМИ с таким названием.

Легитимность регистрации СМИ была специально осуждена в резолюции «Преследования прессы в Республике Беларусь», принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) в 2004 году. Впервые в документе столь высокого уровня было заявлено, что регистрация СМИ *в принципе* противоречит положениям ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека²⁰. Характерный для России разрешительный характер регистрации печатных СМИ был подвергнут критике и в специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация средств массовой информации в регионе ОБСЕ», изданном в 2006 году²¹.

²⁰ URL (на рус. яз.): http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2004%5d/%5bApril_2004%5d/Res.1372-Rus.asp#TopOfPage

²¹ URL (на рус. яз.): <http://www.osce.org/ru/fom/24437?download=true>

Внутриредакционные права и обязанности журналиста

Закон о СМИ приводит обширный набор прав журналиста, объединённых в статье 47. Их можно распределить по критерию содержания на две группы: 1) внутриредакционные права журналистов; 2) права, связанные с поиском, получением и распространением информации.

Вторая группа прав будет рассмотрена в пятой главе учебника. К правам же первой группы следует отнести, прежде всего, право на *профессиональную независимость* журналиста в своей редакции. Оно определяется как право отказаться от подготовки и опубликования материала, если он противоречит убеждениям журналиста; право высказывать свои личные мнения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью, и право снять свою подпись под материалом либо сам материал, содержание которого, по мнению автора, было искажено в процессе редакционной подготовки.

Журналист имеет право:

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;

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 его авторскими правами;

распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под псевдонимом или без подписи;

принимать участие в обсуждении и принятии устава своей редакции.

Внутриредакционные права журналиста

Профессиональную независимость также гарантирует право журналиста – штатного сотрудника редакции – принимать участие в обсуждении и принятии устава СМИ – основного документа, регулирующего отношения внутри редакции, отношения редакции и учредителей, а также такие вопросы, как право на наименование СМИ (ст. 20 закона о СМИ).

Участие работника в принятии устава организации, в которой он трудится, будь она частной или государственной, представляет собой практику, не принятую в других сфе-

рах хозяйственной жизни. Законодательство закрепило такое право журналистов по причине общественной важности гарантии их профессиональной независимости как от учредителя (владельца), так и от главного редактора. Устав редакции в силу повсеместного отсутствия коллективных договоров между журналистами и владельцами СМИ стал тем барьером, который в состоянии сдерживать, если не предотвращать, давление последних на редакционную независимость.

Воспрепятствование осуществлению законных прав журналиста представляет собой преступление. *Уголовный кодекс РФ* (УК РФ) говорит об ответственности за «воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов путём принуждения их к распространению либо к отказу от распространения информации» (ст. 144). Под воспрепятствованием деятельности журналиста понимается довольно узкая диспозиция преступления. Не случайно практика наказания за воспрепятствование профессиональной деятельности журналистов невелика – одиннадцать случаев с 1996 по 2013 годы²².

Ограниченный характер применения статьи 144 УК РФ происходит на фоне международного осуждения России за факты принуждения и насилия в отношении журналистов в связи с выполнением ими своего профессионального долга, он свидетельствует о безнаказанности лиц, винов-

²² Отчётный доклад Федеративного совета Союза журналистов России / Журналистика и медиарынок, №4, 2013. С. 9.

ных в совершении таких преступлений. В частности в деле по жалобе матери погибшего журналиста газеты «Московский комсомолец» Дмитрия Холодова *Комитет ООН по правам человека* признал, что правительство РФ не исполнило своего обязательства предоставить ей «эффективное средство правовой защиты и принять все возможные меры с целью обеспечения привлечения к ответственности лиц, виновных в гибели её сына»²³.

Журналистика должна восприниматься как мирная профессия наряду с другими гражданскими специальностями. Она позволяет обществу получать необходимую информацию и разнообразные мнения. Было бы нелепо приставлять к каждому журналисту полицейского, но и оставлять без самого тщательного расследования насилие над журналистами нельзя, иное противоречит демократической природе государства.

В силу этой логики в конце 2011 года в статью 144 УК РФ была добавлена третья часть, которая карает за воспрепятствование деятельности журналиста, соединённое с насилием над ним или его близкими либо с повреждением или уничтожением их имущества (например, повреждением видео-

²³ Соображения Комитета по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах (106-я сессия) относительно Сообщения №1548/2007. 11 декабря 2012 г. ССРР/С/106/D/1548/2007. Пункт 12. URL (на рус. яз.): [битая ссылка] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/106/D/1548/2007&Lang=en

аппаратуры), а также с угрозой применения такого насилия. Санкцией выступают принудительные работы на срок до пяти лет или лишение свободы на срок до шести лет с последующим лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет или без такового.

Редким примером применения этой части статьи 144 УК РФ является приговор районного суда на Ставрополье, вынесенный в конце 2015 года. Суд признал виновными в её нарушении директора ООО «Китеж» Л. Туршиева и начальника участка В. Молчанова. В августе того года журналисты ГТРК «Ставрополье» снимали видеорепортаж о добыче полезных ископаемых в одном из многочисленных карьеров на территории района. Туршиев и Молчанов, увидев сотрудников ГТРК, потребовали от корреспондента прекратить съёмку. При этом действовали грубо, применяли физическое насилие (толкали с применением силы, нанесли не менее двух ударов ладонью руки по находящейся в руках оператора видеокамере, кидали в их сторону камнями, силой удерживали, не давая покинуть место происшествия) и, в конце концов, отобрали у них видеокассету с записью материала для телевизионного сюжета. Суд посчитал, что они действовали «имея умысел, направленный на воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов с целью принуждения к отказу от распространения ими информации о добыче ископаемых». Обвиняемые полностью призна-

ли свою вину в инкриминируемом деянии, раскаялись в содеянном и просили о применении особого порядка принятия судебного решения (без проведения судебного разбирательства, при этом наказание не может превышать две трети наиболее строгого вида наказания за совершенное преступление). Учитывая эти и другие обстоятельства, суд назначил им наказание в виде трёх лет лишения свободы условно²⁴

²⁴ Приговор Кочубеевского районного суда Ставропольского края от 2 ноября 2015 г. по делу №1—239/15. URL <https://rospravosudie.com/court-kochubeevskij-rajonnyj-sud-stavropolskij-kraj-s/act-500392817/>

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.