

**УДК 323.21/.28**

**ББК 67.518.5**

**Г75**

**Коллективная монография**

Г75 Гражданское общество как гаранция политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакян С. А. – М.: Юстицинформ, 2015. 652 с.

ISBN 978-5-7205-1317-7

Настоящее издание – коллективный монографический труд, посвященный современным ключевым конституционно-правовым проблемам гражданского общества как гаранции политического диалога и противодействия экстремизму. Рассматриваются конституционно-правовые основы гражданского общества как общероссийской ценности; политические партии, иные общественные объединения, общественные палаты, религиозные объединения с позиций положения в механизме российского гражданского общества, политической продуктивности и общественного диалога. Анализируются проблемы формирования гражданского общества на региональном уровне, роль местного самоуправления в этих процессах. Раскрываются вопросы системы СМИ в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма. Показана специфика формирования наднациональных стандартов в понимании гражданского общества, его ценностей, структуры и институтов. Освещены особенности финансирования негосударственной политической активности за рубежом и в России. Раскрыты пути противодействия политическому экстремизму за рубежом и в России

Работа предназначается для студентов, аспирантов, преподавателей юридических, политологических и других гуманитарных учебных заведений, всех лиц, интересующихся вопросами конституционного права и политики.

УДК 323.21/.28

ББК 67.518.5

ISBN 978-5-7205-1317-7

© 000 «Юстицинформ», 2015

## **СОДЕРЖАНИЕ**

---

<b>Предисловие .....</b>	<b>13</b>
<b>Глава 1. Конституционно-правовые основы гражданского общества как общероссийской ценности: теоретические и практические аспекты (Богданова Н.А., Троицкая А.А., Шустров Д.Г.) .....</b>	<b>16</b>
§ 1. Общая теория гражданского общества в конституционно-правовом измерении (Богданова Н.А., Троицкая А.А.).....	16
§ 2. Личность в гражданском обществе (Троицкая А.А.) ...	34
§ 3. Институты гражданского общества: виды, взаимодействие, эффективность (Шустров Д.Г.) .....	46
<b>Глава 2. Политические партии, общественные движения и иные общественные объединения, общественные палаты, религиозные объединения в механизме российского гражданского общества: вопросы политической продуктивности и общественного диалога (Авакян С.А.) .....</b>	<b>63</b>
§ 1. Политические партии .....	65
§ 2. Общественные движения и другие общественные объединения .....	79
§ 3. Общественные палаты .....	91
§ 4. Религиозные объединения.....	106
<b>Глава 3. Проблемы формирования гражданского общества на региональном уровне (Старостина И.А.) .....</b>	<b>116</b>
§ 1. Специфика формирования гражданского общества и его институтов в различных субъектах РФ .....	116
§ 2. Этнографические, национально-этнические, политико-партийные и религиозные факторы в организации гражданского общества на региональном уровне .....	152

## СОДЕРЖАНИЕ

---

§ 3. Влияние институтов гражданского общества на организацию публичной власти и политические процессы в субъектах РФ .....	185
<b>Глава 4. Роль местного самоуправления в процессах формирования гражданского общества (Тимофеев Н.С., Ежукова О.А., Баженова О.И.) .....</b>	<b>213</b>
§ 1. Гражданское общество в системе муниципальной демократии (Тимофеев Н.С.) .....	213
§ 2. Возможности муниципальных институтов непосредственной демократии в формировании гражданского общества и публичной власти на местах: референдумы, опросы, публичные обсуждения и слушания, правотворческие инициативы (Ежукова О.А.) .....	230
§ 3. Территориальное общественное самоуправление как низовой уровень формирования гражданского общества (Баженова О.И.) .....	250
<b>Глава 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма (Шевердяев С.Н.) .....</b>	<b>271</b>
§ 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации .....	271
§ 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации .....	312
§ 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации .....	356
<b>Глава 6. Наднациональные стандарты в сфере деятельности институтов гражданского общества и внешнее влияние на политическую жизнь страны (Шустров Д.Г.) .....</b>	<b>406</b>
§ 1. Формирование наднациональных стандартов в понимании гражданского общества, его структуры, ценностей и институтов .....	406

## СОДЕРЖАНИЕ

---

§ 2. Вопросы правового регулирования внешнего влияния на гражданское общество и политическую жизнь в России .....	445
<b>Глава 7. Актуальные конституционно-правовые вопросы финансирования негосударственной политической активности за рубежом и в России (Кененова И.П.) .....</b>	<b>479</b>
§ 1. Сочетание различных каналов финансирования политической активности в зарубежных странах .....	479
§ 2. Конституционно-правовые проблемы финансирования политической активности в России и пути их разрешения .....	517
<b>Глава 8. Политический экстремизм за рубежом и в России: современные конституционно-правовые меры противодействия (Троицкая А.А.).....</b>	<b>545</b>
§ 1. Сущность и проявления политического экстремизма в современном мире .....	545
§ 2. Политический экстремизм за рубежом: конституционно-правовые аспекты сдерживания.....	556
§ 3. Российская практика противодействия политическому экстремизму: текущее состояние и перспективы совершенствования .....	592
<b>Приложение: Библиографический справочник российской и зарубежной научной литературы по проблематике институтов гражданского общества (Ежукова О.А.) .....</b>	<b>610</b>

## **ГЛАВА 5.**

### **Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно- правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

*(Шевердяев С.Н.)*

#### **§ 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации**

Публичное распространение информации издавна и повсеместно привлекает повышенное внимание властей, поскольку является важным источником формирования мотивации, ожиданий и лояльности больших групп людей. Неслучайно эту тонкую, невесомую сферу идей и символов часто рассматривают в контексте важнейших аспектов жизни государства в целом, в том числе обеспечения государственного суверенитета, национальной безопасности, культурной идентичности.

Иными словами, нет никаких сомнений, что данная область отношений заслуживает адекватного ее значению отражения в праве. Однако характер официальной оценки проблемы правового регулирования общественных отношений по поводу массовой информации сильно отличается. Так, принято считать, что традиционистским обществам в этой области ранее была свойственна постановка вопроса, которая основана на тезисе о защите нравственной основы политической стабильности государства. Основным инструментом предохранения политической системы от разбалансирования являются ограничения и запреты на распространение информации, именуемые цензурой, под которой понимается установление процедуры предварительной оценки безопасности и благонадежности распространяемых сведений. Обратим здесь внимание, что цензура осуществляется при этом правительственными ведомствами, которые располагают нужными ресурсами, дабы эффективно с этим справляться.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

На другом полюсе официального отношения к проблеме правового регулирования распространения массовой информации стоят общества, государственность которых в значительной степени основана на переоценке традиционных христианских религиозных доктринах и противодействии политике централизованной католической церкви средневековой Европы. История распорядилась таким образом, что свобода мысли и совести для таких государств по существу явилась теоретической основой для укрепления их независимости от католического Рима, базой их политической самостоятельности, государственного суверенитета.

Эта нехарактерная для традиционных обществ постановка вопроса, при которой свобода слова воспринимается не в привычном качестве потенциальной угрозы стабильности общественного порядка, а как основа государственной независимости, со временем приобрела большое влияние в мире. Причиной стал рост военного, технологического и экономического могущества протестантских стран Северной Европы, прежде всего Соединенного Королевства, и, разумеется, Соединенных Штатов Америки, принявших у Британии в период Второй мировой войны знамя лидерства в глобальной политике.

Распространенная в Великобритании и США англо-саксонская правовая система, характерная отсутствием системного и тем более масштабного законодательства, наложила отпечаток и на доминирующие идеологические стереотипы в отношении того, как в праве должен быть отражен вопрос о правилах распространения информации. Первая поправка к Конституции США, принятая в 1791 г. в качестве части Билля о правах для того чтобы восполнить пробел первоначального текста Конституции, не закрепившей права и свободы человека, в касающейся нашего вопроса части гласит следующее: «Конгресс не должен издавать ни одного закона... ограничивающего свободу слова или печати ...».<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> Конституции зарубежных стран / Сост. В. Н. Дубровин. М., 2003. С. 249.

Таким образом, сообразно базовой либеральной ценности государственного невмешательства («*laissez-fair*»), лучший способ правового регулирования отношений в области массовой информации – это отсутствие централизованного законодательного регулирования. Речь, конечно, при этом не идет об отрицании необходимости правового регулирования как такого. Такая установка означает лишь, что, во-первых, основным регулятором отношений в США, в том числе и в области ограничения распространения информации, являются многочисленные суды, которые образ правового регулирования отношений оплетают системой прецедентов. Во-вторых, высшая законодательная власть, если и может как-то проявлять активность в вопросе массовой информации, то она должна быть направлена не на ограничения свободы слова и печати, а на ее поддержку и всестороннюю защиту. Что же касается власти исполнительной, то в Конституции США вовсе не устанавливается для нее каких-либо полномочий в этой области.

При таких существенных различиях в стиле и исходной политической основе правового регулирования публичного распространения информации можно ли в принципе ставить вопрос о единых общепризнанных стандартах? Оказывается, что это вполне возможно, особенно, если обращаться к сути вопроса, а не внешним формам его правового выражения и не к далекой, покрытой мраком истории, которая гораздо менее полезна сегодня для выстраивания актуального законодательства, чем современная успешная правовая практика соседей. Мы видим к настоящему времени, что при сохранении характерной стилистики правового регулирования публичного распространения информации, оба упомянутых направления правового регулирования претерпели существенную модернизацию и оказались значительно ближе друг к другу, чем раньше.

Так, судебная практика СШАбросла множеством прецедентов, часть из которых касается установления пределов свободы слова; содержание информационных свобод значи-

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

тельно расширилось в конституционной доктрине, устанавливая новые нюансы отношений человека, корпораций и государства; в качестве одного из следствий Уотергейта принят весьма знаменательный Закон о свободе информации 1966 г., который, очевидно, не является характерной для США формой регулирования отношений в этой области; появились и влиятельные исполнительные структуры, к которым у местной общественности имеется множество вопросов, например, Федеральная комиссия связи или Агентство национальной безопасности.

С другой стороны, многие традиционалистские государства, которым удалось эволюционировать от абсолютистских режимов к умеренной демократии, спустя два-три века после английской и французской революции перестали испытывать страх перед свободой слова. К настоящему времени они сформировали обширное законодательство в отношении гарантий свободного распространения информации, избавились от уродующей национальную политическую и духовную культуру правительственный цензуры, превратили информационный обмен из инструмента манипуляций в общественное достояние, над которым трудится множество профессиональных и ответственных общественных и коммерческих структур.

Государства, которые считают для себя важным двигаться в направлении дальнейшего совершенствования и оттачивания высочайших правовых стандартов, используют для этого все возможности, обогащая свой опыт. Судебная практика англо-саксонских стран может быть систематизирована и отражена в доктрине и использована в государствах континентального права при формировании законодательства. Точно также и наоборот, полезные правовые идеи могут перекочевать из континентальной традиции в прецедентную при посредничестве сравнительной науки и правовой доктрины. Однако более отчетливым средством диалога и показателем приверженности идеи сближения правовых стандартов свободы слова является заключение международных соглашений в этой области и деятельность наднациональных судебных инстанций.

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

Перед оценкой нынешнего положения вещей в этом вопросе, нельзя не сказать о том, что история международных соглашений в сфере распространения информации в свое время имела весьма интересный поворот, который, как нам представляется, довольно актуален и в наше время.

Несколько десятилетий назад (точнее – в 70-е гг. XX в.), в период существования в мире bipolarной системы имела место относительно обширная дискуссия, которая развернулась вокруг идеи так называемого Нового международного информационного порядка. Более или менее успешно эта дискуссия развивалась под эгидой ЮНЕСКО, т. е. специализированной организации ООН по вопросам образования, науки и культуры. Реализация основанной на принципе свободы слова идеи «свободного потока информации» на глобальном уровне, которая эксплуатировалась западными странами, имела целый ряд очевидных недостатков для поддержания культурной самобытности других народов. Например, т.наз. «доклад Макбрайда» (1977 – 1979 гг.), подготовленный для XXI сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО в Белграде (1980 г.) «... на огромном фактическом материале продемонстрировал последствия неравномерности в обмене информацией; его авторами отмечены негативные тенденции, вызванные засильем транснациональных корпораций в сфере прессы, радио и телевидения; высказана мысль о том, что в расширяющихся коммуникационных системах предпочтение следует отдавать некоммерческим формам массовой коммуникации, что, признавая потребность масс-медиа в прибыли, следовало бы рассмотреть вопрос о том, как способствовать уменьшению негативного влияния, которое оказывают чисто коммерческие соображения на организацию и содержание национального и международного потока информации»<sup>257</sup>. В качестве выхода из ситуации глобального информационного дисбаланса обозначалось введение централизованного

<sup>257</sup> Виноградова С.М. Международный обмен информацией: проблемы свободы и ответственности // Информационное общество. Некоторые аспекты (сборник статей). СПб., 1999. С. 10.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

международного регулирования информационных потоков, разработка новых правовых категорий, облегчающих формирование системы управления информационными потоками, поддержка национальных пул производителей информации в разных частях света<sup>258</sup> и т. д.

Однако очень скоро стало ясно, что постановка вопроса о защите культурной самобытности и национальных традиций от засилья коммерциализированной «массовой культуры» западных стран является социально-культурным аспектом, едва прикрывающим основную проблему массовых коммуникаций, которая носила уже политический и даже геополитический характер. Наибольшее беспокойство относительно диспропорций в производстве информации высказывали государства не просто отсталые в технологическом отношении, а те, политические режимы которых были уязвимы перед критикой (или, если угодно, пропагандой) из-за рубежа.

Не сложно уловить, что в этой своей политической ипостаси противопоставление идеи свободного потока информации и идеи регулируемого Нового международного информационного порядка (далее – НМИП) явилось своеобразным международным переложением указанной выше проблемы соотношения либерального и охранительного взгляда на распространение информации в обществе.

Любопытно правовое основание для защиты идеи НМИП. Если ранее международный обмен информацией рассматривался через призму прав индивида, новая постановка вопроса сместила акценты на «права народов». Очевидно, что речь здесь шла не о неких коллективных правах граждан и не о правах национальных меньшинств, а о правах народов, заключенных в явственные политические границы, т. е. тех правах, выразить и защитить которые могут лишь соответствующие

<sup>258</sup> Например, в январе 1975 г. югославское агентство ТАНЮГ объявило о начале функционирования де-факто этого пула (в порядке эксперимента) и выпустило первые сообщения с пометкой «ТАНЮГ-ПУЛ» на французском, испанском и английском языках. К концу года в пул уже входили 26 агентств. См.: Денисов Ю. К. Информация, мировое развитие и ООН. М., ДА МИД, 1994. С. 90.

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

политические власти, правительства этих народов. Иными словами, по сути вопрос ставился о правах государств в системе международных коммуникаций и неприкосновенности их суверенитета<sup>259</sup>.

Западные страны не поддержали идею централизованного регулирования международного информационного обмена. «На 22-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО ряд западных государств: Франция, ФРГ, Норвегия, Финляндия и США – высказались за то, чтобы рассматривать НМИП как «непрерывный эволюционный процесс», а не как «свод законов», противопоставляя тем самым правовому регулированию информационного обмена информацией его последовательное естественное развитие. Выступая в Специальном комитете Генеральной Ассамблеи ООН (38 сессия), представитель Японии также заявил, что его государство не может согласиться с любым «сводом принципов или норм», которые могут

<sup>259</sup> Вот как об особенностях международного диалога на это счет пишет исследователь Е.В. Ермишина: «Развитие концепции Нового международного информационного порядка в развивающихся государствах шло по пути утверждения «прав народов» в области коммуникации и информации. Об этом свидетельствует эволюция позиции развивающихся стран, отраженная в существующих решениях региональных конференций развивающихся стран по проблемам информации и коммуникации. Если на конференции в Сан-Хосе 1976 года широко рассматривались права человека в области информации, то конференция 1979 года в Куала-Лумпуре и в особенности конференция 1980 года в Яунде большое место в своей работе уделили роли коммуникации и информации в развитии и праву народов государств-участников на равноправие в международном обмене информацией. ЮНЕСКО признала концепцию «прав народов» в области информации как существующую и действующую: в п. 13 059 Среднесрочного плана на 1984 – 1989 годы ЮНЕСКО отмечено: «Наряду с правами и свободами индивидов признается, что народы должны пользоваться присущими им правами и свободами». План указывает на существование прав народов в области информации (док. 4ХС/4). 23-я сессия Генеральной конференции признала законным закрепить за свободой информации статус «права народов» (док. 23 С/5), что вызвало протесты со стороны делегаций западных стран, представители которых вновь утверждали, что концепция «прав народов» на свободу информации противоречит правам человека в этой сфере, игнорируя, таким образом, реальные нужды развивающихся государств по обеспечению им равноправного положения в международном обмене информацией». См.: Ермишина Е.В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. М.: Международные отношения, 1988. С. 38–39.

## ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма

ориентировать, направлять, регулировать деятельность СМИ в любой области»<sup>260</sup>. Весьма символическим ответом со стороны западных стран на попытку установления системного конкретизированного регулирования на международном уровне стало принятие свода принципов свободы слова и независимости СМИ, известной как Тулуарская декларация 1981 г.<sup>261</sup> не государствами, а крупными независимыми международными производителями информации.

Представляется, что в настоящее время подобная НМИП идея уравнивания «громкости и количества голосов» в международных потоках информации потеряла всякий смысл по объективным технологическим причинам. Так, ранее имелась хотя бы теоретическая возможность как-то уравнять и ограничить количество печатной продукции, физически перевозимой через границу или производимой в типографиях. Также ранее можно было сказать об ограниченности радиочастотного спектра, когда использовался лишь ограниченный его диапазон в силу отсталости передающих и приемных устройств. Однако сегодня распространение информации не имеет технологических ограничений в связи с развитием цифровой формы передачи сигналов, распространением глобальных сетей, диверсификацией форматов пользовательского оборудования. Установление каких-либо квот в отношении объемов передаваемой по сетям информации или производимой на определенном языке, в определенной стране и по определенной теме абсурдно и явно вызывает к жизни образы художественных постапокалиптических антиутопий.

Так или иначе, проблема установления НМИП к концу 80-х гг. ХХ в. сошла на нет. Главной причиной было то, что СССР, как ее основной идеологический спонсор, вынужден был переключиться на гораздо более неотложные внутренние политические и экономические вопросы. Таким образом, дис-

<sup>260</sup> Ермишина Е. В. Указ. соч. С. 19.

<sup>261</sup> См., например: Международно-правовые документы в области средств массовой информации / Сост. Н. Н. Довнар. Минск: Медисонт, 1999. 202 с.

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

куссия об общих механизмах сбалансированного международного информационного обмена в той части, в которой она касалась ограничения деятельности СМИ или информационных агентств, закончилась ничем<sup>262</sup>. Хотя в качестве определенного наследия этой дискуссии в ряде документов ЮНЕСКО данного периода можно уловить определенные коннотации, созвучные идеям НМИП<sup>263</sup>.

Однако такой скромный финал обсуждения основного для стран советского блока вопроса развития международных коммуникаций не значит, что другие аспекты их функционирования остались без внимания и не имеют сегодня продолжения. Наиболее актуальные из них – это проблема охраны авторских прав и борьбы с информационным пиратством, международное распределение телекоммуникационных ресурсов (радиочастотный спектр, спутниковые орбиты и др.), установление международных стандартов электросвязи, распределение логических ресурсов телекоммуникационных си-

<sup>262</sup> Подробнее об обсуждении проблемы в контексте международного права см., например: Шевцова С.О. Проблема независимости средств массовой информации в свете принципа невмешательства во внутренние дела государств. Деп. рукопись ИНИОН РАН. М., 1979; Колосов Ю.М., Цепов Б.А. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира. М., 1983; Талимончик В. П. Международно-правовое регулирование отношений информационного обмена в Интернет: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

<sup>263</sup> Например, согласно ст. 6 Декларации об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма и апартеида и подстrekательства к войне «для создания нового равновесия и улучшения взаимообмена в распространении информации, что является благоприятным условием для установления справедливого и прочного мира и экономической и политической независимости развивающихся стран, требуется устраниить неравномерность в распространении информации предна-значенной для и исходящей из развивающихся стран, а также между этими странами. В этих целях важно, чтобы средства массовой информации этих стран располагали условиями и средствами для укрепления и развития своих возможностей и для сотрудничества между собой и со средствами массовой и развитых стран» (Декларация принятая Генеральной Конференцией ЮНЕСКО на ее двадцатой сессии 28.11.1978 г.). См.: Права человека, Сборник междуна-родных договоров, Том 1 (часть первая): Универсальные договоры, Организа-ция Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 1994.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

стем (нумерация, доменные зоны и др.) под эгидой авторитетных международных организаций, таких как Международный союз электросвязи, ICANN<sup>264</sup> и др.

Главный урок, который можно извлечь из хода и результатов дискуссии о НМИП заключается в том, что подавляющее большинство государств, которые готовы отстаивать на международном уровне свои идеалы и имеют к этому политические и прочие ресурсы, предпочитают эволюционный путь поступательного развития экономической практики и адаптации технологических инноваций. Путь ограничений для информационной сферы считается безнадежно устаревшим<sup>265</sup>. Принятие единого системного документа, который бы административно определил пропорции глобального информационного равенства противоречит существу информационных отношений. Распространение мыслей и мнений – это наименее пригодная для такого стиля руководства сфера общественных отношений.

Единственный способ избежать необходимости следования принципу свободного потока информации в системе международных коммуникаций – это исключить себя из этой системы. Ряд государств идут именно по этому пути. Часть из них (отдельные африканские государства), пребывая на стадии аграрного развития еще не были причастны к массовому участию людей в международном информационном обмене в силу своей технологической отсталости и потому не имеют другого выбора. Другая часть (КНР, КНДР, Иран) продол-

<sup>264</sup> Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

<sup>265</sup> С большой долей вероятности можно предположить, что если бы на волне обсуждения НМИП инициатива принятия некоего международного документа относительно регулирования трансграничных информационных потоков имела успех, то его бы постигла та же судьба, что и Российской ФЗ «Об участии в международном информационном обмене», который устарел даже с точки зрения логики и терминологии еще при принятии и главная загадка которого заключается в том, что он просуществовал в системе действующих правовых актов России даже до 2006 г. См.: ФЗ от 04.07.1996 № 85-ФЗ (ред. от 29.06.2004) «Об участии в международном информационном обмене» (Документ утратил силу в связи с принятием ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). // См.: КонсультантПлюс.

жают предпринимать нетривиальные усилия по ограничению оборота приемных пользовательских устройств и контролю их эксплуатации с помощью централизованных программных средств и административных методов уже из идеологических соображений. В последнем случае важно, что период действия этой ограничительной политики старше научно-технической революции, произошедшей на рубеже XX-XXI вв., а режимы, которые ее используют, далеки от общемировых демократических стандартов.

Обобщая оценки дискуссии о НМИП можно сказать, что установление международных правовых стандартов в сфере производства и распространения массовой информации для использования с целью регулирования отношений на глобальном, региональном или национальном уровне оказывается возможным, если оно не подрывает существа идеи свободного циркулирования идей. Таким образом, общепризнанные международные правовые стандарты в сфере массовой информации не просто возможны, они имеются как факт правовой действительности и даже приветствуются, но темой международного регулирования является не ограничение свободного движения информации, а его развитие, поддержка и защита.

Итак, мы подошли к вопросу о действующих общепризнанных международных стандартах в области распространения массовой информации. Их современный набор сосредоточен в источниках двух основных типов — в решениях авторитетных международных организаций, а также в судебный прецедентах, созданных специальными наднациональными судебными инстанциями для охраны и защиты положений некоторых важнейших международных соглашений. Оговоримся, что поскольку система международных норм о различных аспектах информационных отношений и источников, в которых они отражены, по истине грандиозна, далее мы коснемся лишь тех основных документов, которые можно считать наиболее тесно связанными с задачами настоящей коллективной монографии, т.е. с вопросами свободы слова,

## ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма

политического плюрализма и деятельности средств массовой информации как части гражданского общества.

Поиск глобальных, общемировых, т.е. актуальных для всех стран мира правовых стандартов, закономерно приводит нас к документам ООН. Среди специализированных решений основных органов ООН, которые посвящены нашему вопросу можно обозначить, ряд политических заявлений Генеральной Ассамблеи ООН первого послевоенного времени. Например, имеет смысл упомянуть Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 110 (II) «Меры, которые должны быть приняты против пропаганды и поджигателей войны» 1947 г., Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «Ложная и извращенная информация» 1947 г., а также Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 132 (II) «Конференция по вопросу о свободе информации».<sup>266</sup> Указанные документы содержат официальную озабоченность соответствующими проблемами и призыв государств проводить их изучение и способствовать делу мира и всеобщего процветания всеми доступными средствами.

Гораздо более известными документами, устанавливающими параметры базовых правовых стандартов в рассматриваемой области отношений, признаются Всеобщая декларация прав человека 1948 г.,<sup>267</sup> а также Пакт о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>268</sup> Эти документы не являются для темы массовых коммуникаций специализированными, но именно они устанавливают в этой области исходные, непререкаемые правовые идеи. Закрепленные в них формулировки основных прав человека в области информации, являются исходным нормативным образцом для конституционного законодательства.

<sup>266</sup> См. подробнее на официальном сайте ООН: URL: <http://www.un.org/ru/ga/2/docs/2res.shtml> (Последняя дата обращения – 30.05.2015 г.).

<sup>267</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г. (Текст опубликован в справочной правовой системе КонсультантПлюс.)

<sup>268</sup> Спринят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. (Текст опубликован в справочной правовой системе КонсультантПлюс.)

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

Согласно ст. 19 Всеобщей декларации «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».<sup>269</sup>

Аналогичную идею свободного потока информации в аспекте возможностей индивида и вне зависимости от государственных границ подтверждает и Пакт 1966 г. Однако здесь мы уже видим нормативное развитие идеи «ответственной» свободы информации. Так, согласно его ч. 3 ст. 19 пользование этими 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».

На защите Документов по правам человека, в т. ч. Пакта о гражданских и политических правах, стоит Комиссия ООН (с 2006 г. – Совет) по правам человека. Имеет место и практика в отношении контроля соблюдения ст. 19 Международного пакта. В частности, в 2002 г. Комитет ООН по правам человека обратил внимание на то, что общественная телерадиокомпания Молдовы не предоставляет эфирного времени оппозиционным партиям (CCPR/CO/75/MDA – 26 июля 2002 г.). В отношении Киргизии Комитет ООН в своём коммюнике указал на недопустимость вмешательства правительства в лицензирование и не согласился с произвольной политикой лицензирования в целом (CCPR/CO/69/KGZ – 24 июля 2000 г.)<sup>270</sup>. Хотя данные решения не являются резонансными на глобальном уровне, по меньшей мере они привлекают внимание

<sup>269</sup> Права человека. Сборник международных договоров. Нью-Йорк: ООН, 1978. С. 1–3.

<sup>270</sup> Рихтер А.Г. Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: учебное пособие. Издание ЮНЕСКО. М., 2011. С. 21.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ние к данным проблемам правительства стран, которым адресованы соответствующие озабоченности.

Помимо указанных базовых документов ООН о правах человека среди соглашений глобального уровня можно выделить целый ряд других, но в силу их косвенного отношения к вопросу политического плюрализма, останавливаться на них нет большого смысла<sup>271</sup>.

Следующий уровень международных стандартов – региональный. Одним из наиболее активных и успешных региональных сообществ в плане выработки авторитетных правовых стандартов в области распространения информации является Совет Европы, созданный для «достижения большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу».

Основными органами этой международной организации являются Комитет министров и Парламентская Ассамблея, которые вправе принимать решения, направленные на достижение цели Совета Европы. Так, согласно п. «б» ст. 15 Устава Совета Европы «Заключения Комитета министров в надлежащих случаях могут быть сделаны в форме рекомендаций правительствам членов, и Комитет министров может запрашивать правительства членов о ходе выполнения таких рекомендаций», а на основании ст. 23 «Консультативная Ассамблея может обсуждать и давать рекомендации по любому вопросу, отвечающему цели и относящемуся к компетенции Совета

<sup>271</sup> Это, например: Конвенция о борьбе с распространением порнографических изданий 1923 г., Международная конвенция об использовании радиовещания в интересах мира 1936 г., Соглашение об облегчении международных обменов визуальными и звуковыми материалами образовательного, научного и культурного характера 1948 г., Соглашение о ввозе материалов просветительского, научного и культурного характера 1950 г., Конвенция о международном обмене изданиями 1958 г., Конвенция об обмене официальными изданиями и правительственными документами между государствами 1958 г., Регламент радиосвязи Международного союза электросвязи 1979 г., Декларация ЮНЕСКО о принципах спутниковой связи 1972 г., Принципы использования государства-ми искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания 1982 г. и др. См.: Ермишина Е.В. Указ. соч.

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

Европы»<sup>272</sup>. Таков статус документов основных органов Совета Европы, рекомендации – их основной инструмент. Однако, государства, которые особо ценят свое членство в составе этой организации, способны предпринимать энергичные и упреждающие шаги для выполнения рекомендаций Комитета министров и резолюций Парламентской Ассамблеи.

Имеет смысл остановиться на документах Совета Европы несколько подробнее, поскольку в отличие от общих деклараций и компактных формулировок основных прав человека в области информации, характерных для основных документов, на региональном уровне существует несравненно более обширное регулирование отношений в области производства и распространения информации, в том числе и по вопросам организационной инфраструктуры национальных руководящих органов в области информации, различных аспектов взаимодействия государства и средств массовой информации, как и самой роли государства в системе массовых коммуникаций, которая считалась бы приемлемой в европейских государствах. Поскольку в наши задачи не входит обширное комментирование положений этих документов, необходимо оговориться, что далее мы остановим свое внимание лишь на тех их аспектах, которые на наш взгляд упущены по разным причинам в российском законодательстве о средствах массовой информации и потому могут являться полезным источником для совершенствования.

Так, в первую очередь можно обратиться к **Резолюции № 428 (1970) Консультативной ассамблей Совета Европы «Относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека»<sup>273</sup>**. Этот документ можно считать наиболее давним и широким по постановке вопроса среди актов органов Совета Европы по рассматриваемой теме. В ряду наибо-

<sup>272</sup> Устав Совета Европы (ETS N 1) (Принят в г. Лондоне 05.05.1949) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1390.

<sup>273</sup> Принята 23.01.1970 на 21-ой сессии Консультативной ассамблей Совета Европы // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 15. Ст. 1338.

## ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма

лее интересных правовых стандартов, которые в ней отражены можно указать следующие (см. далее с авт. курсивом – СШ):

1. Независимость печати и других средств массовой информации от государственного контроля должна быть записана в законе. *Любое ущемление этой независимости допускается только на основании решения суда, а не органов исполнительной власти* (п. 4);
2. *Не должно быть ни прямой, ни косвенной цензуры печати или содержания радио- и телевизионных программ, новостей или информации, передаваемых другими средствами*, например, хроникальных материалов, демонстрируемых в кинотеатрах. Ограничения могут налагаться в пределах, разрешенных статьей 10 Европейской конвенции о правах человека. Не должно быть никакого государственного контроля над содержанием радио- и телевизионных программ, за исключением контроля на основании положений пункта 2 ст. 10 (п. 5);
3. Внутренняя организация средств массовой информации должна гарантировать свободу ответственных редакторов выражать свое мнение. *Их редакторская независимость должна быть защищена* (п. 6);
4. Ни частные предприятия, ни финансовые группы не должны иметь права на монополию в области печати, радио или телевидения, *и не следует разрешать образование монополии, подконтрольной правительству* (п. 8);
5. Печать и другие СМИ обязаны выполнять свои функции с чувством ответственности перед обществом и отдельными гражданами. Для этой цели желательно предусмотреть (там, где это еще не сделано): а) профессиональную подготовку журналистов, *которая должна находиться в ведении редакторов и журналистов*; б) кодекс профессиональной этики для журналистов...; с) *советы по печати, правомочные расследовать и даже пресекать случаи непрофессионального поведения с целью осуществления самоконтроля самими органами печати*.

Как мы видим, в отличие от стандартов глобального уровня, устанавливающих общие задачи регулирования и основу

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

правовой терминологии, на региональном уровне близкое соседство и длительный культурный обмен дает возможность европейским государствам находить общий язык по поводу гораздо более детальных параметров поведения субъектов даже в базовых документах по подобным масштабным темам. Так, выше в достаточно общей Декларации о средствах массовой информации и правах человека 1970 г. можно заметить указание вполне конкретных обязательств государств, которые требуют от них не просто слов одобрения и подтверждения приверженности демократическим идеям, а включают их в орбиту вполне определенных ожиданий в отношении адаптации соответствующих правовых институтов в текущем законодательстве. Причем, что важно, данные стандарты настолько formalизованы и конкретны, что специалистам в таких условиях не представляет труда идентифицировать соблюдение или нарушение обязательств, на которые государства подписались, став членами Совета Европы.

Основными органами Совета Европы был принят еще целый ряд документов по отдельным профилям проблемы производства и распространения массовой информации. К примеру, можно обратиться к принятой Парламентской ассамблей Совета Европы Рекомендации № 748 (1975) «О роли национального вещания и управлении им»<sup>274</sup>. В прилагаемом к данной Рекомендации «Проекте минимальных требований к национальному вещанию» указываются сформулированные европейцами еще в 1975 г. содержательные и организационные стандарты телерадиовещания как особой технологии распространения информации, нуждающейся в особом же подходе. В общем смысле специфика вещания связана с возможностью оказания на потребителя более глубокого воздействия в связи с непрерывностью поглощаемых информационных пото-

---

<sup>274</sup> Рекомендация № 748 (1975) Парламентской ассамблей Совета Европы «О роли национального вещания и управлении им» (Вместе с «Проектом минимальных требований к национальному вещанию»). Принята 23.01.1975 на 26-й сессии Парламентской ассамблей Совета Европы // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 15. Ст. 1339.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ков, которые невозможно остановить, чтобы переосмыслить, в отличие от продукции печатной прессы, чтобы проверить утверждения и проанализировать их. При длительном воздействии такой агрессивный для сознания человека способ подачи информации может менять мотивацию, представление о нормах поведения и целях деятельности. Именно поэтому специалисты называют двадцатый век веком идеологий, которые не оказались бы столь влиятельны и успешны без возможностей радио и телевидения<sup>275</sup>.

В Проекте минимальных требований к национальному вещанию указываются, например, следующие требования:

- 1) всестороннее обслуживание всего населения при наличии:
  - многообразия программ с должным учетом интересов регионов и меньшинств, хотя оно не обязательно должно обеспечиваться на каком-то одном канале;
  - насыщенности вещания просветительскими и культурными программами;
  - борьбы, путем сбалансированного составления программ, с культурным, коммерческим и информационным загрязнением;
- 2) признание ассоциаций телезрителей и радиослушателей и обеспечение надлежащих возможностей для того, чтобы их мнения могли публично обсуждаться;...
- 3) обучение на всех уровнях просвещения и при помощи самих средств массовой информации пониманию материалов вещания (включая рекламные методы и политическую пропаганду);...
- 4) специальная политика найма для работы в средствах массовой информации, в рамках которой признается особая ответственность этой категории работников за обеспечение обслуживания населения и выполнение обязанностей, которые возникают вследствие этой ответственности.

<sup>275</sup> См., например: Московичи С. Машина, творящая богов. / Пер. с франц. М.: «Центр психологии и психотерапии», 1998; Лебон Г. Психология толп // Психология толп. М., 1998; Райх В. Психология масс и фашизм. СПб., 1997.

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

Полезно отметить, что сформулированный в этих рекомендациях регулятивный подход весьма далеко отстоит от установки традиционного либерального законодательства о телевидении, которая основывается на так называемой « власти кнопки ». Смысл последней в том, что якобы поскольку у телезрителя есть возможность выбора между телеканалами, переключая их на пульте, пусть рынок-де и отрегулирует, какие телеканалы будут интересны в этой связи для основных доноров телевидения – субъектов рекламного рынка. Однако ясно, что это очень одномерный подход, который не работает в государствах с иной культурой, более традиционной. Вот хотя бы пара довольно очевидных аргументов: во-первых, поддержание деятельности телеканалов далеко не исчерпывается соображениями увеличения прибыли их формальных владельцев, поскольку также есть политические нужды (в т. ч. выборные), идеологические нужды (в т. ч. партийная лояльность), да и просто преступные или аморальные цели, связанные с устранением конкурентов в самых разных областях деятельности. Во-вторых, потребители информации с традиционным воспитанием могут мотивировать свое поведение как телезрителя не желанием, а долгом. Получение информации из внешних источников может рассматриваться не как вариант досуга, а как естественное стремление ориентироваться в окружающем мире, поэтому и личностная установка на это может быть принципиально иной: «если это показывают, значит это важно, поэтому это нужно смотреть/ слушать/ читать». В этом смысле, европейский подход к телерадиовещанию (государственному и муниципальному, публично-правовому и частному, иностранному и нациальному), сформулированный в 1975 г., является попыткой поиска приемлемого в демократическом обществе баланса между свободой и ответственностью вещания. Этот поиск продолжится и дальше во многих других документах Совета Европы, в частности, по вопросам общественного телевидения.

Довольно интересной проблемой, на которую обращает

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

внимание Совет Европы, важной в том числе для обучения, «профессионализации» читателей, а также для минимизации использования технологий манипулирования массовым сознанием, является проблема «прозрачности СМИ», т.е. ясности для потребителя состава владельцев и других бенефициаров отдельно взятого источника массовой информации. Этому посвящена **Рекомендация № (94) 13 Комитета Министров Совета Европы «О мерах по обеспечению прозрачности средств массовой информации».**<sup>276</sup> Так, согласно Приложению к данной Рекомендации:

Члены общества на справедливых и беспристрастных основаниях должны иметь доступ к определенной основной информации о СМИ *с тем, чтобы они могли составить свое мнение для оценки информации, идей и мнений, распространяемых средствами массовой информации* (Принцип № 1. Доступ общественности к информации о СМИ);

Прозрачность печатной прессы может быть гарантирована включением в национальное законодательство положений, обязывающих предприятия прессы раскрывать определенные сведения в относительно широком диапазоне и с достаточной степенью детализации по содержанию.

Информацию, подлежащую раскрытию, можно подразделить на пять категорий:

- первая категория: *сведения, характеризующие лиц или органы, участвующих в издательской структуре печатного предприятия, а также степень участия этих лиц и органов в этой структуре;*
- вторая категория: сведения об интересах печатной структуры или участвующих в ней лиц и органов в других средствах массовой информации;
- третья категория: *сведения о лицах или органах помимо тех, кто непосредственно занят в печатной структуре, в отношении которых существует вероятность, что они*

---

<sup>276</sup> См., например: Монахов В.Н.. Свобода массовой информации в интернете. Правовые условия реализации. М., 2005.

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

- могут оказывать существенное влияние на редакционную политику изданий, которыми они управляют;*
- четвертая категория: *сведения о любых заявлениях о редакционной политике или политической ориентации газет и других изданий;*
  - пятая категория: *сведения о финансовых итогах изда- тельской структуры и о распространении ее продукции.*

Как видим, набор этих рекомендаций касается в первую очередь органов печати, поскольку им проще указывать в издании соответствующие данные. Однако, в связи с тем, что в наши дни каждый более или менее состоятельный теле- или радиоканал имеет свое отражение в сети Интернет в виде сайта, странно было бы исключать для них необходимость указывать подобные данные, хотя бы из уважения к людям или исходя потребности развития потребительской лояльности.

Большое значение для понимания современных общих европейский ориентиров в сфере СМИ имеет «**Политическая декларация о средствах массовой информации в демократическом обществе**», принятая на 4-й европейской конференции министров по политике в области средств массовой информации в Праге 7–8 декабря 1994 г. Помимо политических призывов Декларация содержит в своей структуре План стратегических действий по развитию СМИ в демократическом обществе, Резолюцию №1 «Будущее общественного телерадиовещания», Резолюцию № 2 «Журналистские свободы и права человека». К первой Резолюции мы обратимся несколько позже, поскольку вопрос об общественном телевидении правильнее было бы рассматривать отдельно – ему посвящено довольно много специальных решений органов Совета Европы. В вопросе о журналистских свободах большой интерес вызывает принцип 7 соответствующей Резолюции, содержащий в себе по сути квинтэссенцию профессиональных стандартов работы журналиста.

Так, «Журналистская деятельность имеет ряд свойств подлинной демократии. Из этих свойств – которые уже учтены

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

во многих профессиональных кодексах поведения — можно привести следующие:

- а) уважение права публики быть точным образом информированной о фактах и событиях;
- б) сбор информации честными способами;
- в) честное представление информации, комментариев и критики, в особенности избегая неоправданных покушений на частную жизнь, диффамации и необоснованных обвинений;
- г) исправление любой опубликованной или распространенной информации, которая оказывается впоследствии грубо неточной;
- д) профессиональный секрет в отношении источников информации;
- е) непоощрение любого насилия, ненависти, нетерпимости или дискриминации, основанной, в частности, на расе, поле, сексуальной ориентации, языке, религии, политике или других мнениях, национальном, региональном или социальном происхождении»<sup>277</sup>.

Темой отдельного решения Совета Европы стал и вопрос о разнообразии информационного предложения в СМИ в аспекте финансового контроля и владения. Рекомендация № R (99) 1 по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации<sup>278</sup> содержит целый спектр предложений на этот счет.

Так, согласно разделу I Приложения к данной Рекомендации (Регулирование прав собственности: вещание и прессы) государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия законодательства, направленного на предотвращение и противодействие концентрации СМИ, которая может подвергнуть опасности плюрализм на национальном, региональном и местном уровнях.

<sup>277</sup> См., например: Совет Европы: документы по вопросам средств массовой информации. 3-е изд., доп. СПб., 2002. С. 53.

<sup>278</sup> Принята Комитетом министров Совета Европы 19 января 1999 г. на 656-м заседании заместителей министров. См. там же. С. 108.

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

Государства-участники должны изучить возможность установления порогов в их законодательстве или процедурах разрешения, лицензирования и т.п. с целью ограничения влияния, которое может иметь отдельная коммерческая компания или группа в одном или нескольких секторах СМИ. Такие пороги, например, могут иметь форму максимальной доли аудитории или основываться на доходах/обороте коммерческих компаний в сфере СМИ. Следует также рассмотреть ограничения на акционерный капитал в коммерческих предприятиях СМИ. При введении порогов государства-участники должны принимать во внимание размер рынка СМИ и уровень доступных на нем ресурсов. Компаниям, достигшим допустимого порога на соответствующем рынке, не должны выдаваться дополнительные лицензии на вещание на этом рынке.

А согласно разделу VI Приложения (Меры по поддержке СМИ) государства-участники должны рассмотреть возможность внедрения с целью расширения плюрализма и разнобразия СМИ схем прямой или косвенной финансовой поддержки как для печатных, так и для вещательных СМИ в особенности на региональном и местном уровнях. Могут быть также рассмотрены субсидии для учреждений СМИ, издающихся или вещающих на языках меньшинств.

Совершенно особое значение среди решений Совета Европы имеет вопрос об органах управления в сфере вещания и вопрос об общественном телевидении. Эти два момента предопределяют современный общеевропейский взгляд на принципиальную инфраструктуру отношений в сфере вещания и приемлемые в демократическом обществе возможности государства в данной области деятельности.

Важнейшие параметры образа государственного руководства в сфере телерадиовещания установлены Рекомендацией REC(2000)23 Комитета министров Совета Европы «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе».<sup>279</sup> Учитывая непреходящее значение этого вопроса

<sup>279</sup> См. документ, например, на сайте Совета Европы: URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%282000%29023&ExpMem\\_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%282000%29023&ExpMem_ru.pdf) (дата обращения – 30.05.2015 г.).

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

для нашей отечественной практики, остановимся на этом документе подробнее.

Раздел II (Назначение, состав и функционирование) Приложения к данной Рекомендации устанавливает следующее.

Правила, регламентирующие регулирующие органы в вешательном секторе, в особенности их состав, являются ключевым элементом их независимости. Поэтому они должны быть сформулированы таким образом, чтобы защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов (п. 3).

С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить того, что:

- регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;
- члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе (п. 4).

Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- назначаются демократическим и прозрачным образом;
- не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;
- не делают никаких заявлений и не предпринимают никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из нее никакой выгоды (п. 5).

*Механизм финансирования регулирующих органов – другой ключевой элемент их независимости – должен быть прописан в законодательстве в соответствии с четко определенным планом, с указанием ориентировочных затрат на деятельность регулирующих органов, с тем чтобы позволить им в полной мере и независимо выполнять свои функции (п. 9 Раздел III Финансовая независимость).*

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

Таким образом, орган управления в области телерадиовещания представляется общеевропейскому взгляду не как встроенное в рядовую систему органов исполнительной власти ведомство с чиновниками в составе, а в большей степени общественный, публичный орган, решения в котором (в том числе в отношении выдачи лицензий на вещание или применения мер контроля) принимают независимые авторитетные специалисты, избранные на должность публично с соблюдением мнения профессионального сообщества и широкой общественности.

Что касается проблематики общественного вещания, то, как указывалось выше, она является предметом особого внимания органов Совета Европы. Государственное телевидение после широкой практики его применения в качестве неконтролируемого инструмента безжалостной внутренней и внешней пропаганды в нацистской Германии в фашистской Италии не вызывает понимания в современной Европе. В этой связи был кардинально переосмыслен подход к тому, насколько непосредственно государственные органы, в первую очередь исполнительные, имеют право и могут быть причастны к формированию как содержания отдельных передач, так и вещательной политики телерадиоканалов в целом. Аналогичные вопросы ставятся и в отношении частного по структуре владения телевидения, которое на поверку лишь вуалирует те же самые пропагандистские политические задачиластных структур. В настоящее время отсутствие государственного телевидения (за исключением специализированных протокольных информационных каналов, расположенных где-то на обочине основного спектра вещания), а равно и частного телевидения, зависящего от влияния политических групп, стало неотъемлемой чертой абсолютного большинства европейских стран. Много десятилетий на европейском континенте довольно успешно развивается доктрина публично-правового или общественного вещания.<sup>280</sup>

---

<sup>280</sup> См., например: Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы. Сб. с импозиума института Ханса Бредо. На рус., нем.яз. Гамбург, СПб, 1994.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

Согласно Резолюции № 1 «Будущее общественного телерадиовещания», которая выступает частью Политической декларации о средствах массовой информации в демократическом обществе 1994 г. устанавливаются следующие политические подходы к общественному телерадиовещанию.

Государства-участники условливаются о том, что общественные вещатели, в рамках общих подходов к их деятельности, и не предрешая наличия более специфичных задач общественного вещания, должны в основном выполнять следующие функции:

- быть, через их программы, ориентиром для всех членов публики и фактором социального сплочения, а также интеграции всех индивидуумов, групп и общин. Они должны в особенности отвергнуть любую дискриминацию по признаку культуры, пола, религии или расы и любую форму социальной сегрегации;
- быть трибуной публичной дискуссии, в рамках которой мог бы выражаться как можно более широкий спектр мнений и точек зрения;
- распространять беспристрастные и независимые информационные сообщения и комментарии;
- развивать плюрализм, новаторство и разнообразие программ, отвечающих этическим нормам и имеющих высокое качество, не жертвуя целями качества ради интересов рынка;
- развивать и структурировать сетки программ и услуг, интересующих широкую публику, проявляя при этом внимание к потребностям групп меньшинств;
- отражать различные философские идеи и религиозные убеждения, имеющиеся в обществе, в целях укрепления взаимопонимания и толерантности, а также содействия межобщинным отношениям в обществах, характеризующихся этническим и культурным разнообразием...

*Государства-участники обязуются поддерживать и, при необходимости, создать надежный и адекватный механизм фи-*

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

*нансирования, гарантирующий общественным вещателям средства, необходимые для выполнения стоящих перед ними задач.* Существует ряд источников финансирования для поддержки и развития общественного вещания, такие как: абонентская плата, государственные субсидии, поступления от рекламы и спонсорства, доходы от продажи их аудиовизуальных произведений и соглашения о программах.

*Государства-участники обязуются гарантировать независимость общественных вещателей от всякого политического и экономического вмешательства. В особенности повседневное руководство, а также редакторская ответственность за разработку программной сетки и содержание программ должны быть делом исключительно самих вещателей. Независимость общественных вещателей должна быть гарантирована соответствующими структурами, такими как плоралистические внутренние советы, либо другими независимыми органами... Общественные вещатели должны также быть прямо ответственными перед публикой. В этих целях общественные вещатели должны периодически публиковать информацию о своей деятельности и установить процедуру, позволяющую телезрителям и радиослушателям выражать свою точку зрения на то, как они выполняют свои задачи.<sup>281</sup>*

Краеугольным камнем регулирования общественного вещания является вопрос его независимости от государства. Ему посвящена специальная Рекомендация №R (96)10 «О гарантиях независимости общественных средств массовой информации», принятая Комитетом министров Совета Европы 11 сентября 1996 г. на 573-м заседании заместителей министров. Приложение к Рекомендации под названием «Руководящие принципы в отношении гарантий независимости общественного вещания» содержат следующие общие положения.

*Правовая основа, регламентирующая деятельность организаций общественного вещания, должна ясно предусматривать их*

---

<sup>281</sup> См.: Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации. СПб., 2000. С. 16.

**ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

*редакционную независимость и институциональную автономию, в особенности в следующих областях:*

- составление расписания передач;
- замысел и производство передач;
- редактирование и выпуск новостей и передач по освещению текущих событий;
- организация деятельности службы общественного вещания;
- подбор и набор кадров, а также управление ими в рамках организации;
- приобретение, аренда, продажа и использование товаров и услуг;
- управление финансовыми ресурсами ... (Раздел I «Общие положения»)

Правовая основа, регламентирующая деятельность организаций общественного вещания, должна предусматривать, что исключительно их советы управления несут ответственность за текущую деятельность своих организаций. Правила, регламентирующие статус советов управления организаций общественного вещания, в особенности в отношении вопросов их членов, должны быть составлены таким образом, чтобы исключить возникновение возможности какого-либо политического или иного вмешательства ... (Раздел II. Советы общественных вещательных организаций).

Рекомендация принципиально допускает возможность существования органов надзора за организациями общественного вещания. Но наличие специального Совета возможно только при соблюдении целого ряда условий. Например, указанные правила должны в первую очередь гарантировать, что члены органов надзора:

- назначаются открытым и основанным на плюрализме способом;
- коллективно представляют интересы общества в целом;
- не имеют права получать каких-либо полномочий или указаний от любого лица или организации, кроме как

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

- назначившей их организации, за исключением порядка, предусмотренного в законе для исключительных случаев;
- не могут быть уволены, временно отстранены или заменены в течение срока своих полномочий любым лицом или органом, кроме назначившего их органа, за исключением случаев, когда орган надзора в установленном порядке устанавливает, что они либо не способны, либо не имеют возможности исполнять свои обязанности... (Раздел III. Органы надзора над организациями общественного вещания)<sup>282</sup>.

Итак, мы рассмотрели целую серию важнейших документов Совета Европы по вопросам деятельности СМИ. В настоящее время в своей совокупности они являются наиболее полным каталогом правовых стандартов как по общим проблемам защиты свободы слова и поддержания плюрализма средств массовой информации, так и по широкому спектру параметров, весьма конкретно и однозначно предопределяющих организационную, финансовую, юридическую инфраструктуру отношений в области производства и распространения информации. Как мы увидели, особенно важный блок решений Совета Европы связан с определением степени приемлемого участия в данных общественных отношениях государства, а также статуса и устройства общественного телерадиовещания – относительно новой формы организации распространения аудиовизуальной информации. Именно по этой причине мы сочли возможным остановиться на текстах этих документов столь подробно: это крайне актуальные вопросы для нашей страны, отечественное законодательство их совершенно не учитывает. Формальные правовые параметры, которые обязались поддержать страны-члены Совета Европы, приняв соответствующие рекомендации, некоторым из которых уже несколько десятков лет, способны сказать многое больше, чем отвлеченные рассуждения.

---

<sup>282</sup> См., например, в кн.: Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2000. С. 293.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

Имеет смысл подчеркнуть, что документы Совета Европы являются вовсе не неким доктринальным сборником положительной практики европейских государств, а формальными обязательствами государств-членов. Пусть документы этой международной организации формально не обязывают государства корректировать свое законодательства сообразно общеевропейским заветам, но они обязывают неформально. Достаточно развитые правопорядки, способные уловить важность этих неформальных обязательств для развития национальной политico-правовой культуры, обнаруживают стремление выстраивать свое законодательство и в особенности практику в соответствии с этими стандартами.

Кроме того, рассмотренные региональные правовые ориентиры интересны для нас еще и потому, что они сформированы в практически готовой форме для рецепции в национальных правовых системах стран романо-германской правовой семьи и если и способны вызвать отторжение, то совершенно не по правовым мотивам.

Рассматривая общеевропейские правовые стандарты в сфере СМИ, мы обратились к решениям (носящим рекомендательный характер) основных руководящих органов Совета Европы – Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи. Однако, этим не исчерпываются возможности влияния общеевропейских правовых стандартов на национальное право стран-участниц Совета Европы. Синхронизация их правовых систем в значительной степени осуществляется благодаря специальному механизму, созданному в Совете Европы. Речь, идет о деятельности Европейского Суда по правам человека, который призван стоять на защите правовых идеалов, сформированных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>283</sup> Данная Конвенция была заключена странами-членами Совета Европы по сути при рождении этой международной организации и является важной, если не центральной, частью современного общеевропейского правового наследия.

---

<sup>283</sup> СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

Европейский Суд по правам человека рассматривает жалобы на нарушения государствами-членами Совета Европы положений Конвенции 1950 г. в соответствии с формальными условиями, которые в ней установлены. В отличие от рекомендательного характера решений Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Европейский Суд по правам человека может оказывать более непосредственное влияние на состояние национального законодательства стран-участниц Конвенции.

Как известно, согласно наиболее распространенной в отечественной правовой дискуссии позиции, решения Европейского Суда по правам человека не являются источниками права в привычном смысле, т. е. они не порождают для субъектов российского права новых правовых норм. Однако решения Европейского Суда порождают для проигравшей дело страны обязательства по их исполнению в качестве актов правоприменения. Причем масштаб вытекающих из решения Суда обязательств государства может варьироваться от выплаты денежной компенсации пострадавшему физическому лицу до комплексной корректировки национального законодательства. Данная позиция была проявлена, например, в решении Верховного Суда РФ, который указал, что «выполнение постановлений (Европейского Суда по правам человека – авт.), касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства принять меры частного характера, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствий этих нарушений для заявителя, а также меры общего характера, с тем чтобы предупредить повторение подобных нарушений»<sup>284</sup>.

Однако, помимо этого существуют и решения Европейского Суда по правам человека, вынесенные в отношении

<sup>284</sup> См. п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ» // Российская газета, № 244, 02.12.2003 г.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

других стран-участниц Конвенции. В этом случае доктрина считает, что такие решения Суда должны адаптироваться в правоприменительной практике (главным образом, российскими судами) в качестве правовой позиции, вытекающей из обязательств страны по исполнению Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и следования в ее духе<sup>285</sup>.

Безусловно, в принципиальном плане исполнение решений Европейского Суда по правам человека не должно вести к ситуации нарушения Конституции Российской Федерации. Об этом достаточно четко сказал Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 июля 2015 г. В частности, в нем записано (п. 4 мотивированной части): «Россия присоединилась к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, стремясь обеспечить дополнительными гарантиями реализацию закрепленного в статье 2 Конституции Российской Федерации фундаментального положения о правах и свободах человека как высшей ценности в демократическом правовом государстве. В силу того что участие России в данной Конвенции, соблюдение которой призван обеспечивать Европейский Суд по правам человека, обусловлено задачей надлежащей реализации именно этого конституционного положения, гармонизация российского права с конвенционным, толкование и применение которого осуществляются Европейским Судом по правам человека в процессе рассмотрения конкретных дел, допустима лишь постольку, поскольку она не порождает противоречий с Конституцией Российской Федерации... Будучи связанной требованием соблюдать вступивший в силу между-

---

<sup>285</sup> Например, по мнению Н.С. Бондаря, «... обязывающее значение решений Европейского суда как бы раздваивается: по конкретным спорам оно распространяется по общему правилу на те государства – участников Конвенции, которые являлись стороной в споре; для иных государств, не участвовавших в деле, решения ЕСПЧ обязательны лишь в части содержащегося в них официального (нормативного) толкования конвенционных положений, приобретающих значение правовых позиций Европейского суда». См.: Бондарь Н.С. Конвенционная юрисдикция ЕСПЧ в соотношении с компетенцией КС РФ // Журнал российского права. 2006. № 6.

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

народный договор, каковым является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация, тем не менее, обязана обеспечивать в рамках своей правовой системы *верховенство Конституции Российской Федерации*, что вынуждает ее в случае возникновения каких-либо коллизий в этой сфере – притом что Конституция Российской Федерации и Конвенция о защите прав человека и основных свобод основаны на одних и тех же базовых ценностях защиты прав и свобод человека и гражданина – *отдавать предпочтение требованиям Конституции Российской Федерации и тем самым не следовать буквально постановлению Европейского Суда по правам человека в случае, если его реализация противоречит конституционным ценностям*<sup>286</sup>.

Повинуясь задаче описания европейских правовых стандартов в области производства и распространения массовой информации, мы должны рассмотреть практику Европейского Суда по правам человека в отношении нарушения ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой зафиксированы положения о свободе слова в ее европейском варианте<sup>287</sup>. Поскольку нам необходимо уловить базовые тече-

<sup>286</sup> СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

<sup>287</sup> «Статья 10. Свобода выражения мнения

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными 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 или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.» См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5. Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. и доп. от 19.03.1985) // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ния общеевропейской правовой мысли в этом вопросе, целесообразно коснуться не тех казусов, где Российской Федерации выступала стороной процесса, а тех прецедентов, которые можно считать наиболее влиятельными и цитируемыми в общей практике Европейского Суда за все время его существования и рассмотрения им споров вокруг ст. 10 Конвенции.

В первую очередь имеет смысл выделить рассмотренную Европейским Судом проблему особой защиты политических взглядов, выражаемых в прессе. Одно из наиболее известных дел в этой связи – **дело Лингенса против Австрии** (Lingens v. Austria, 1986). Фабула дела была связана с публикациями австрийского журналиста г-на Лингенса, выпущенными в предвыборный период, в которых он допустил серию острых комментариев в отношении нацистского прошлого отдельных политических деятелей и их надлежащего места в текущей австрийской политике. Признанный австрийским судом виновным в клевете г-н Лингенс обжаловал его решение в Европейском Суде по правам человека.

В своей правовой позиции Суд вставил на сторону заявителя, указал следующее: «Свобода печати наделяет ... общество одним из самых совершенных инструментов, позволяющих узнать и составить представление об идеях и позициях политических лидеров. В более общем виде можно сказать, что свобода политической дискуссии составляет стержень концепции демократического общества, которая проходит через всю Конвенцию.

*Соответственно, пределы допустимой критики в отношении политического деятеля как такового шире, чем в отношении частного лица.* В отличие от последнего первый неизбежно и сознательно выставляет каждое свое слово и дело под пристальный контроль со стороны журналистов и широкой общественности и, следовательно, должен проявлять большую степень терпимости. Нет сомнений, что п. 2 статьи 10 позволяет защищать репутацию всех лиц, т.е. распространяется и на политиков, даже когда они выступают не в качестве частных

лиц; но в таких случаях необходимо взвешивать потребности подобной защиты в связи с интересом общества к открытой дискуссии по политическим вопросам». (п. 42)

Важнейшим прецедентом в области защиты ст. 10 Конвенции является **дело Хэндисайд против Соединенного Королевства** (Handyside v. the United Kingdom, 1976). Ключевой аспект, рассмотренный в этом деле связан с поиском границы свободы слова и печати с точки зрения нравственности и приемлемых в демократическом обществе ограничений свободы слова. Г-н Р. Хэндисайд, будучи владельцем издательства, выпустил в свет «Маленькую красную книжку» в виде справочника с довольно откровенным содержанием в определенной его части, которая планировалась к продаже через обычную розничную сеть и была рассчитана на детей от 12 до 18 лет. Британские власти привлекли г-на Хэндисайда к уголовной ответственности в связи с нарушением британского законодательства о непристойных публикациях, а также конфисковали и уничтожили матрицы и сотни экземпляров «учебника», в связи с чем тот решил искать защиты у Европейского Суда.

Суд не признал в этом деле нарушения ст. 10 Конвенции, однако сформулировал ряд правовых позиций, которые обильно цитируются в последующей судебной практике. Так, например, Суд указал: «Свобода выражения мнений является одной из фундаментальных основ демократического общества и одним из основных условий его развития и самосовершенствования каждой личности. *Как отмечено в пункте 2 статьи 10, она относится не только к той «информации» или тем «идеям», которые получены законным путем или считаются не оскорбительными или незначительными, но и тех, которые оскорбляют или вызывают возмущение.* Таковыми являются требования терпимости, плюрализма и широты взглядов, без которых «демократическое общество» невозможно. Это означает, что каждая «формальность», «условие», «ограничение» или «санкция», применимые к данной области, должны быть пропорциональны преследуемой ими законной цели. С другой точки зрения,

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

любой человек при осуществлении своей свободы выражения мнения несет «обязанности и ответственность», степень которых зависит от ситуации и технических средств, которые он использует. Суд не может не обратить внимание на эти «обязанности и ответственность», когда, как в настоящем деле, старается выяснить, способствовали ли данные «ограничения» или «санкции», «охране нравственности», что делало бы их «необходимыми в демократическом обществе» (п. 49)

В деле **Санди Таймс против Соединенного Королевства** (The Sunday Times v. UK, 1979)<sup>288</sup> наиболее важным моментом было также установление Европейским Судом оснований ограничения свободы слова, приемлемых в демократическом обществе, в данном случае — применительно к рассмотрению английского правового института неуважения к суду. Поводом для обращения в Суд стала предполагаемая заявителем необоснованность судебного запрета на дальнейшие публикации газеты относительно текущего судебного процесса и попыток достичь мирового соглашения между фармацевтической компанией и группой истцов, чьи дети пострадали от некачественных лекарств. Газета пыталась преодолеть противодействие сторон процесса (по мнению других — «предвосхитить результат» судебного разбирательства) и ряда английских судебных инстанций широкому общественному обсуждению возникшей проблемы продажи некачественных лекарств. Правовым основанием для наложения судебного запрета явились нормы о неуважении к суду.

Суд, признав в целом нарушение ст. 10 (одиннадцатью голосами против девяти), указал в своей правовой позиции следующее: «Общепризнанно, что суды не могут действовать в вакууме. Хотя они и являются местом для разрешения споров, это не означает, что предварительное обсуждение споров не может происходить где-либо еще, будь то специальные журналы, широкая пресса или население в целом. *Средства*

---

<sup>288</sup> См., например: ЕСПЧ. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 198 – 230.

*массовой информации не должны преступать рамки, установленные в интересах надлежащего отправления правосудия, но на них же лежит и обязанность распространять информацию и идеи, касающиеся вопросов деятельности судов, точно так же, как это происходит в других сферах деятельности, представляющих общественный интерес. Этой функции средств массовой информации сопутствует право общественности получать информацию»* (п. 65).

Дело Санди Таймс интересно также и доводами Суда, столкнувшегося здесь с практикой английского общего права, которые он приводит для характеристики одного из обязательных оснований, требуемых для рассмотрения вопроса о правомерности ограничений свободы слова, установленных в ч. 2. ст. 10 Конвенции, а именно предусмотренности ограничений «законом». Так, «По мнению Суда, из выражения «предусмотрены законом» вытекают следующие два требования. Во-первых, право должно быть в адекватной мере доступным: граждане должны иметь соответствующую обстоятельствам возможность ориентироваться в том, какие правовые нормы применяются к данному случаю. Во-вторых, норма не может считаться «законом», пока она не будет сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину сообществовать с ней свое поведение: он должен иметь возможность – пользуясь при необходимости советами – предвидеть, в разумной применительно к обстоятельствам степени, последствия, которые может повлечь за собой то или иное действие. Эти последствия не обязательно предвидеть с абсолютной определенностью: опыт показывает, что это недостижимо. Более того, хотя определенность весьма желательна, она может сопровождаться чертами окаменелости, тогда как право должно обладать способностью идти в ногу с меняющимися обстоятельствами. Соответственно, во многих законах неизбежно используются более или менее расплывчатые термины: их толкование и применение – задача практики» (п. 49).

Известный резонанс приобрело дело **Торгерсон против**

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

**Исландии** (Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, 1992). Фабула дела связана с проводившейся в Исландии дискуссией относительно взаимоотношений полиции с общественностью в связи с целым рядом эпизодов, в которых граждане обвиняли полицейских в применении чрезмерного насилия. Подключение к этой дискуссии местного писателя г-на Торгерсона с резкими выпадами в адрес полиции, завершилось уголовным преследованием в связи диффамацией в отношении государственных служащих.

Суд признал нарушение ст. 10 Конвенции, отбросив аргументы представителей правительства, что в отличие от дела Лингенса имела место не политическая дискуссия, а выпады в адрес служащих, которым было якобы было тяжело ответить обидчику. Таким образом, Суд признал необходимость защиты не просто политической дискуссии, но и любой другой общественно значимой дискуссии: «По поводу вопросов общего значения, поднимаемых Правительством, Суд отмечает, что прецедентное право не обеспечивает разграничения таким образом, как это предложено Правительством, между политическими дискуссиями и дискуссиями по другим вопросам общественной значимости. Их требование – ограничение права на свободу выражения мнения на основании положения статьи 10 о том, что осуществление этого права «влечет за собой обязанности и ответственность» – не принимает во внимание, что осуществление этого права может быть ограничено только при условиях, оговоренных во втором пункте этой статьи» (п. 64).

Важно обратить внимание также на то, что, по мнению Суда, г-н Торгенсон не был обязан исчерпывающим образом подтверждать свое выраженное публично мнение, достаточно и того, что это не было вымыслом: «Что касается особых обстоятельств дела, Суд не может принять аргумент Правительства о том, что утверждения в статьях заявителя не имеют достаточного объективного и фактического основания... В отношении других фактических данных, содержащихся в статьях, Суд обращает внимание, что они состояли по существу

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

из ссылок на «истории» или «слухи» — исходящие от других людей, а не от заявителя, или на «общественное мнение», — включая утверждения о жестокости полиции. Например, это были соседи по комнате молодого человека в больнице, которые рассказали, и работники больницы, которые подтвердили, что ему были нанесены травмы полицией (см. п. 9 (9) выше). Как указала Комиссия, *не было установлено, что эта «история» в целом не соответствует действительности и была просто вымышленна*. Опять же, в соответствии с первой статьей, заявитель выяснил, что большинству людей были известны различные истории подобного содержания, которые были настолько похожи и многочисленны, что их вряд ли можно воспринимать как обычную ложь» (п. 65).

На защиту оценочных суждений в рамках публичных высказываний Европейский Суд по правам человека не раз вставал и в других резонансных делах<sup>289</sup>.

Другой аспект проблемы защиты ст. 10 Конвенции вы светился в деле **Шенер против Турции** (Sener v. Turkey, 2000). Фабула дела связана с обвинением в 1993 г. в сепаратистской прокурдской пропаганде владелицы и редактора еженедельного журнала г-жи П. Шенер, которая на страницах своего издания допустила публикацию, где ее автор (Э. Алтун) образно высказывался о геноциде народа и праве любой нации на самоопределение. Результатом расследования обстоятельств этого дела турецкими властями явился приговор, включающий тюремное заключение для обоих.

Европейский Суд в этом деле без особых колебаний констатировал нарушение положений Конвенции ввиду того, что наказание было «непропорционально преследуемым целям и, соответственно, не являлось «необходимым в демократическом обществе»: ...главенствующее положение, которое занимает правительство, само по себе требует от него проявления сдержанности в применении уголовного наказания, особенно в

<sup>289</sup> См., например: дело Кастелса против Испании (Castells v. Spain, 1992), дело Обершлика против Австрии (Oberschlick v. Austria, 1991); дело Далбана против Румынии (Dalban v. Romania, 1999) и др.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

*тех случаях, когда доступны другие средства для ответа на необоснованные нападки и критику со стороны его противников. Разумеется, в компетенции компетентных государственных властей, как гарантов общественного порядка, остается принятие мер, в том числе уголовно-правового характера, имеющих целью отреагировать на подобные замечания, но при этом их реакция должна быть адекватной и не выходящей за рамки необходимости (п. 40).*

«Суд подчеркивает, что обязанности и ответственность, которыми сопровождается осуществление права на свободу выражения мнения сотрудниками редакций СМИ, обретают особое значение в напряженных и конфликтных ситуациях. Особую осторожность следует соблюдать при публикации мнений, которые содержат подстрекательство к насилию, направленному против государства, с тем, чтобы СМИ не стали средством для разжигания розни и нетерпимости и пропаганды насилия. В то же время, если подобные взгляды не подпадают под указанные категории, договаривающиеся Государства не могут, под видом защиты территориальной целостности или национальной безопасности, или предотвращения преступлений или беспорядков, ограничивать право общественности быть информированной об этих взглядах путем возложения уголовно-правового бремени на СМИ» (п. 42).

Европейский Суд счел необходимым также выразить свое мнение и по поводу игры турецких властей с условным назначением наказания: «...Стамбульский Суд Государственной Безопасности приостановил исполнение окончательного приговора в отношении заявительницы при условии, что она не совершил никакого правонарушения в течение трех лет с момента этого решения, исполняя обязанности редактора (см. параграф 15 выше). Если заявительница не выполнит это условие, она будет автоматически осуждена за первоначальное правонарушение. Другими словами, рассматриваемое решение не снимало с нее статуса «жертвы». Напротив, *условный приговор имел эффект ограничения работы заявительницы в качестве*

## § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации

---

*редактора, и сокращение ее возможностей представлять общественные взгляды, присутствующие в общественных дискуссиях, и существование которых нельзя отрицать» (п. 46).*

Аналогичные правовые позиции о несоразмерности применения уголовного наказания в дела, связанных со свободной политической дискуссией, Европейский Суд высказывал неоднократно<sup>290</sup>.

Таким образом, в совокупности выглядят базовые региональные правовые стандарты в сфере производства и распространения массовой информации, которые сформированы под эгидой Совета Европы посредством рекомендательных решений Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи, а также прецедентов Европейского Суда по правам человека<sup>291</sup>.

Разумеется, существуют правовые стандарты в этой области и у других авторитетных региональных организаций<sup>292</sup>, как имеют место и документы глобального и регионального характера, которые посвящены либо общеполитическим, либо

<sup>290</sup> См., например: дело Красули против РФ (*Krasulya v. Russian Federation*, 2007), дело Скалки против Польши (*Skalka v. Poland*, 2003) и др.

<sup>291</sup> Более широкое представление о практике ЕСПЧ в деле защиты ст. 10 Европейской конвенции можно составить, познакомившись со следующей литературой: Маковей М., Чефранова Е.А. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 10. Право на свободу выражения своего мнения. Прецеденты и комментарии. М., 2001; Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). Пер. с англ. М.: «Права человека», 1997; Гомъен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998; Решения Европейского Суда по правам человека. Применение ст. 10 Европейской Конвенции по правам человека. М.: «Права человека», 1998; Нешатаева Т. Н. Уроки судебной практики о правах человека: европейский и российский опыт. М.: Городец, 2007; Нудненко Л.А. Решения Европейского суда по проблемам реализации свободы слова // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 46 – 49; Переплеснина Е.М. Правовые позиции ЕСПЧ, связанные с защитой чести, достоинства и деловой репутации: в помощь правоприменителям // Российский судья. 2013. № 9. С. 7–10; Велиева Г.М. Защита свободы информации в практике ЕСПЧ // Современное право. 2014. № 4. С. 159 – 164.

<sup>292</sup> См., подробнее, например: Алисиевич Е. С. Обзор практики органов американской системы защиты прав человека по делам о свободе мысли и выражения мнения // Международное правосудие. 2014. № 2. С. 44 – 56.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

узким аспектам рассматриваемой темы<sup>293</sup>. Однако, представляется, что для дальнейшего рассмотрения современных российских проблем законодательства и практики в области свободы слова, гарантий деятельности СМИ и обеспечения политического плюрализма они имеют куда меньшее значение. Это связано с тем, что правовые стандарты Совета Европы: во-первых, имеют наивысшее юридическое качество среди других аналогичных региональных союзов; во-вторых, обширны и систематизированы для максимально удобной рецепции на национальном уровне, в-третьих, будучи представленными в этой авторитетной международной организации, мы приняли на себя обязательства по синхронизации нашего законодательства и практики с ними.

### **§ 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации**

Погружаясь в особенности действующего в настоящее время российского законодательства о средствах массовой информации (далее – СМИ), часто приходится сталкиваться с принципиальными нестыковками в его концепции. Попытка прослеживания логики правового регулирования этой сферы общественных отношений «сверху вниз», т.е. начиная с норм

<sup>293</sup> См., например: Виндуцкая декларация о поддержке независимой и плюралистической африканской прессы 1991 г., Европейская конвенция о трансграничном телевидении 1989 г.; Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г., Решения Будапештского саммита СБСЕ 1994 г., Декларация Лиссабонского саммита СБСЕ 1996 г.; Иоганнерсбургские принципы «Национальная безопасность, свобода самовыражения и доступ к информации» 1995 г., Туллуарская декларация 1981 г., Софийская декларация ЮНЕСКО 1997 г. и др. См., например: Ермишина Е. В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. М.: Международные отношения, 1988; Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2000; Международно-правовые документы в области средств массовой информации / Сост. Н.Н. Довнар. Мн.: Медисонт, 1999. 202 с.

российской Конституции 1993 г. и важнейших международных обязательств Российской Федерации в этой области, показывает, что на пути утверждения ожидаемой последовательности, иерархии и общей упорядоченности регулятивных механизмов встают некие альтернативные задачи. Часто они сминают или разрывают, говоря образно, системные связи концептуальной модели законодательства о СМИ, которая кажется юристам логичной, исходя из принципиальных постулатов, обозначенных в конституционном законодательстве. Значительная часть этой проблемы связана с тем, что эти влиятельные альтернативные задачи, которые приходят из других сфер отношений, часто не формулируются. И надо думать, что это закономерно, поскольку в ряде случаев это могло бы привести к официальному признанию отхода от общемировых правовых стандартов в сфере свободы слова, что сложно было бы переварить даже в деятельности столь эластичной и податливой судебной системы. В то время как оспаривание практики, не formalизованной в нормах закона, дает несравненно больше пространства для проявления гибкости в этом вопросе.

Иными словами, понимание того как устроено действующее сегодня российское законодательство о СМИ и как оно должно быть устроено – это совершенно разные плоскости задач, которые порой бывает довольно сложно сопоставлять в едином логическом контексте. Для того, чтобы можно было рассматривать основанную на конституционных принципах доктринально выверенную концепцию, законодательство о СМИ и соответствующую практику в одной упряжке, необходимо глубже взглянуть на исторические корни данного сегмента отношений. Представления о приемлемых образцах поведения в этой области (как и любой другой, впрочем) берутся у людей, обслуживающих инфраструктуру информационных отношений, в большой степени из личного опыта. А он таков, что совсем еще недавно, менее тридцати лет назад, т.е. еще при жизни значительной части людей, которые сегодня принимают ответственные решения на государственных по-

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

стах и в бизнесе, нормой была государственная цензура. Превалировал совершенно иной взгляд на задачи государства, на понимание демократических стандартов, на права человека. Многое ли оказалось способно изменить декларирование в Конституции 1993 г. новых правовых идеалов?<sup>294</sup>

Для того чтобы напомнить о той специфической почве, на которой сегодня произрастает российское законодательство о СМИ, приведем выдержку из переписки академика П. Капицы и руководителя Главлита СССР.

«Я лично не могу представить себе, какой вред от их содержания (иностранных книг – авт.) может вообще быть для любого сознательного советского гражданина. Если это забота о чистоте наших мыслей и помыслов путем запрета знания греха, то в этом мало смысла. Известно, что прежде так считали возможным оберегать девиц кисейного воспитания. Но никому еще в голову не приходило ограждать этим способом нравственность познавших жизнь великовозрастных дам. Поскольку нельзя относить развитие ученых-академиков к уровню наивных девиц, то с этой точки зрения нельзя понять эти мероприятия. По-видимому, работники Главлита мало читали Щедрина, а то им бы была понятна нелепость рвения бюрократов к запретам»<sup>295</sup>.

А вот выдержка из записки начальника Главлита СССР П. Романова в ЦК КПСС относительно письма академика П. Капицы: «Главлит не препятствует нашим организациям оперативно использовать иностранную литературу в целях

<sup>294</sup> В этом смысле можно в полной мере согласиться с позицией корифея отечественного государстиведения проф. В.Е. Чиркина, высказанной на конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ в декабре 2013 г. на юридическом факультете МГУ о том, что действующая Конституция совсем не исчерпала своего потенциала и рано пока задумываться о новой. Главная ее задача – быть конституцией нового государства, пришедшего на смену авторитарному режиму, отделять новую Россию от старой. И, действительно, очень часто мы видим свидетельства того, что это по-прежнему остается крайне актуальной задачей.

<sup>295</sup> Письмо академика П.Л. Капицы Н.С. Хрущеву. 20. 02. 1959 г. // Пресса в обществе (1959 –2000). Оценки журналистов и социологов. Документы. М., 2000. С. 461.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

контрпропаганды и изучения научно-технического опыта зарубежных стран. От цензорского контроля освобождена вся литература, поступающая в адреса следующих организаций: ЦК КПСС, Совета Министров СССР, МИД СССР и союзных республик, Академии общественных наук и Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, редакции газеты «Правда», КГБ, ТАССа, Главного управления радиовещания, журналов «Коммунист», «Новое время», «Международная жизнь» и Всеобщего института научной и технической информации АН СССР. Кроме того, освобождены от контроля органов цензуры иностранные научно-технические издания, литература, издаваемая в странах народной демократии и издания коммунистических партий капиталистических стран.

... Всего в 1958 г. Главлит проконтролировал 1,6 млн. контрольных экземпляров изданий (номеров газет и журналов, названий книг и брошюр) общим тиражом 24 млн. экз., из которых 18 млн. экз. было разрешено для пользования в общих фондах библиотек, и 6 млн. экз., содержащих антисоветские и антисоциалистические материалы, направлено в спецфонды библиотек. Кроме того, уничтожено более 250 тыс. экз. иностранных сугубо враждебных изданий, засланных в СССР.

Иностранный литература контролируется нами в следующие сроки: издания, предназначенные для распространения через «Союзпечать», — два — три часа, авиапочта — в день поступления, остальные газеты — сутки, журналы — двое — трое суток, книги — до пяти суток<sup>296</sup>.

В специальной литературе по вопросам законодательства о СМИ имеет хождение гораздо более емкий образчик того отношения к свободе слова, которое считалось в то время доминирующим. Так, известно, что «в середине 60-х годов велась подготовка довольно демократического по тем временам закона о печати. Осенью 1968 г. в ходе его обсуждения на заседании Политбюро ЦК КПСС решающей стала реплика главного тогдашнего партийного идеолога М.А. Суслова «Известно, что

---

<sup>296</sup> Там же. С. 462 – 463.

## ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма

между отменой цензуры в Чехословакии и вводом советских войск прошло всего несколько месяцев. Я хочу знать, если мы примем этот закон, то кто будет вводить танки к нам?»<sup>297</sup>.

Иными словами, на наш взгляд, не стоит относиться к советскому опыту политического руководства средствами массовой информации (именно так, поскольку законодательства о СМИ в СССР попросту не существовало)<sup>298</sup> как к «преданьям старины глубокой». Он по-прежнему многое способен объяснить и в сегодняшних событиях, и с ним следует считаться, чтобы извлечь вполне практические уроки. В этом доводе важно именно то, что многие действующие фигуры российской политики выросли в атмосфере, когда подобные постановки вопроса были не то чтобы естественны, достаточно того, что они оказывались возможны. Иными словами, для таких людей все это не ново.

Влияние особенностей работы властей со СМИ того периода сказывается сегодня на практике работы информационного рынка и проявляется, в частности: в существовании как таковом государственного телевидения, которое кажется естественным в силу привычки; в наличии широкой телекоммуникационной инфраструктуры, находящейся под полным контролем государства; в отсутствии убедительных попыток восстановить независимое телевидение после его уничтожения в череде «споров хозяйствующих субъектов» в конце 90-х гг.; в провале робких начинаний по созданию влиятельных каналов общественного вещания; в отсутствии полемики в отношении формирования независимых органов надзора за вещательной политикой; в ликвидации оправдавших себя и авторитетных органов регулирования и саморегулирования журналистского сообщества (например, Судебной палаты по информационным спорам), в практическом исчезновении расследовательской журналистики как наиболее профессионального и се-

<sup>297</sup> См.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: учебник / под ред. акад. РАН Б. Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 294.

<sup>298</sup> См. о появлении первого закона о СМИ далее.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

ръезного жанра журналистского ремесла и прямого эфира как способа ведения общественно-политических передач и т. д.

Рассмотрение этих и других аспектов текущей практической политики в сфере СМИ в большой степени лежит за пределами методологических возможностей правового исследования. По этой причине мы сосредоточимся далее на том, каким образом развивается российская правовая доктрина и законодательство в нашем вопросе. Здесь тоже есть довольно богатая почва для размышлений. Влияние привычных для советского периода установок в информационной сфере зачастую дает характерные метастазы в различные области информационного законодательства. В максимально широком рассмотрении это выражается в своеобразном месте законодательства о СМИ в системе информационного законодательства, но еще более явно это выражается в его месте в системе той новой комплексной отрасли, которая называется информационным правом.

Специфика понимания задач средств массовой информации в обществе продолжает складываться сегодня на основе традиционной доктрины, в соответствии с которой информация воспринимается в качестве ресурса общественного развития и контроля, который в силу своей важности должен подлежать централизованному регулированию. Данный ресурс предопределяет потенциал государства, также как объем промышленного производства, объем добычи полезных ископаемых, количество трудоспособного населения, выход к морю и наличие незамерзающих портов, существование буферных государств в приграничных районах и дружественных политических режимов на других континентах, наличие ядерного оружия и паритета по обычным вооружениям и пр., и пр. Всё это ресурсы, подкрепляющие глобальный стратегический баланс в мире, т. е. то, ради чего трудился советский народ последние полвека существования СССР.

Поэтому объяснимо, что современный взгляд на информационное право, претендующее на то, чтобы охватить все

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

асpekты информационных отношений в рамках единой системы, опирается на методологию управления информационными ресурсами. Деятельность самостоятельных производителей информации вне системы государственного контроля, существование независимых от государства организаций, с которыми оно было бы принуждено правом пытаться искать общий язык, совершенно не укладывается в эту логику.<sup>299</sup> Доктринальная колея для информационного законодательства была проложена советскими учеными в рамках освоения проблематики правового регулирования использования информационных средств в народном хозяйстве и государственном управлении. Ясно, что это был единственный способ приблизиться к серьезному теоретическому правовому исследованию информационных отношений, не свободе же СМИ от государства быть перспективной темой в эпоху брежневского застоя.

Теоретик права проф. А.Б. Венгеров на основе анализа специфики функционирования социальной информации в сфере управления народным хозяйством выдвинул тезис о существовании особого вида общественных отношений – информационных<sup>300</sup>. К чести известного ученого можно сказать, что он уже тогда проводил явную грань между информационными отношениями и административными<sup>301</sup>, которую не

<sup>299</sup> Интересно порой бывает наблюдать за внешними проявлениями «авторских настроек» в нашей литературе. К примеру, СМИ как институт гражданского общества некоторые относят к «сторожевым псам» демократии («watchdogs»), а другие, видимо, все-таки, не без сарказма, считают их «бдящими собаками».

<sup>300</sup> Венгеров А.Б. Право и информационное обеспечение АСУ // Советское государство и право. 1972. № 8.

<sup>301</sup> Разрабатывая вопросы правового регулирования автоматизации народно-хозяйственного комплекса, А.Б. Венгеров указывал на принципиальное отличие методологии правового регулирования в сфере информатизации, управляемой методами административного права, и методологии регулирования в сфере информационных отношений, которые не могут продуктивно развиваться в системе механизмов государственного управления. См.: Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические вопросы). М., 1978. С. 47. Немаловажно также отметить здесь и то, что именно А.Б. Венгеров был руководителем Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ, которая пыталась выстраивать тонкую практику саморегулирования журналистского сообщества в период жесткого политического противостояния и экономических проблем в стране в середине 90-х гг.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

всегда предпочитают замечать. Так или иначе, постепенно на этой ниве получает поддержку идея формирования особых комплексной отрасли информационного права. В частности, Ю. А. Тихомиров высказывает мысль о том, что «бурное развитие информационных отношений и процессов обуславливает становление такой отрасли права как информационное. Законодательные и иные правовые акты в данной сфере только появляются, но уже сейчас можно вести речь о комплексе специфических правовых вопросов в рамках названной отрасли»<sup>302</sup>. Потребности формирования нового информационного законодательства позволили уже к середине 90-х гг. сформировать определенный пласт научно-практической литературы и даже серию учебных пособий под заголовком «информационное право»<sup>303</sup>.

С самого своего начала информационное право мыслилось как комплексная отрасль права. Такая позиция избавляет от необходимости ответа на вопрос о наличии своего отраслевого информационно-правового метода, специфики информационно-правовых норм, информационно-правовой ответственности, доказывать прочие параметры самостоятельности отрасли права. Ведь современной теоретико-правовой наукой признается, что «комплексирование не влечет «удвоения» отраслевой принадлежности норм»<sup>304</sup>. Вместе с тем, разговор о комплексной отрасли дает возможность без особо строгих теоретических ограничителей комбинировать ее систему, работать с субъектами отношений и изучать источники информационного законодательства в некой общей логике. Иными словами, идея формирования комплексной отрасли права для решения различных утилитарных задач совершенствования профильного законодательства может оказаться небесполез-

<sup>302</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М., 1995. С. 339.

<sup>303</sup> См., например: Агапов А Б. Основы федерального информационного права России. М., 1995; Копылов В.А. Информационное право. М., 1997; Рассолов М. М. Информационное право: Уч. пос. М., 1999.

<sup>304</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М., 1998. С. 244.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ной, однако, при одном важном условии, — если не наносит ущерба другим системам общественных отношений, которые регулируются соответствующими смежными отраслями права, в т. ч. основными отраслями.

Надо признать, что есть и весомые теоретические основания для развития интересной дискуссии относительно судьбы информационного права, поиска его места в отечественной правовой системе, верной структуры институтов, а, возможно, и более корректного наименования. Например, признанный теоретик в области информационного права, глава соответствующей академической школы проф. И. Л. Бачило полагает, что можно выделить следующие объективные основания для становления этой отрасли: возникновение информационной деятельности, превращение информации в ресурс жизнедеятельности и развития, становление информационного ресурса как товара, а также нематериальная природа возникновения информации и особая форма ее выражения (овеществления) и включения в социально-экономическую сферу отношений<sup>305</sup>. Вызывает интерес суждение Ю. Г. Просвирнина относительно критерия выделения в универсуме общественных отношений, каким-то образом связанных с информацией, отношений именно по поводу информации, т. е. информационных отношений: важно для этого установить является ли информация целью, конечным итогом деятельности, или играет вспомогательную роль, выступая средством для достижения какой-либо иной цели<sup>306</sup>. Установление социальной цели общественно-го отношения и ее формальная идентификация в праве само по себе может быть весьма нетривиальной задачей, эта мысль способна стать хорошей исходной основой для дальнейшей теоретической проработки.

Вместе с тем надо признать, что подобные помыслы направлены все же в будущее и представляют собой кредиты,

---

<sup>305</sup> Бачило И. Л. Информационное право. Роль и место в системе права РФ // Государство и право. 2001. № 2. С. 5 – 6.

<sup>306</sup> Просвирнин Ю. Г. Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования. Воронеж, 2000. С. 235.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

надежность которых можно поставить под сомнение. Представляется, что пока претензии на нечто большее, чем удобство наблюдения за субъектами, связанными с производством и распространением информации, например, на превращение отрасли информационного права в так называемую основную отрасль права и коррекцию классической системы отраслей права, весьма преждевременны<sup>307</sup>. В этом смысле следует в полной мере согласиться с позицией проф. В.А. Дозорцева, которую он высказывал относительно опасностей подобного произвольного «комплексирования» правовых институтов под эгидой этой отрасли: «Информационные отношения чрезвычайно разнообразны, они имеют очень много аспектов, каждому из которых соответствуют свои методы регулирования. Представления о возможности единой системы их правового регулирования ошибочны и даже опасны»<sup>308</sup>.

Представляется, что сфере отношений по поводу распространения массовой информации этими попытками отраслевой систематизации был нанесен огромный ущерб. Главная причина этого кроется в распространении административно-правовой логики регулирования на систему конституционно-правовых по своему содержанию отношений. Печально, что отечественная конституционно-правовая доктрина, пребывая в этом вопросе в глубоком летаргическом сне, уже давно перестала обращать внимание на очевидное покушение на зону своей ответственности со стороны административного права. Теперь, например, можно встретить в защищенных кандидатских диссертациях, т.е. в работах нового поколения правоведов, утверждения о необходимости развития института цензуры<sup>309</sup>. И это несмотря на прямой конституционный запрет ч. 5

---

<sup>307</sup> Подробно о теоретических проблемах формирования информационного права мы писали и ранее. См.: Шевердяев С.Н. Вопросы становления отрасли российского информационного права // Проблемы социально-экономической стабилизации в условиях рынка: Сб. статей межвуз. науч-практ. конф. Воронеж, 2002.

<sup>308</sup> Дозорцев В.А. Вопросы информации в ГК РФ // Научно-техническая информация. Серия 1. 1998. № 3. С. 1 – 2.

<sup>309</sup> Так, например, Е.И. Марцова полагает, что цензура выступает «фактором

## ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма

ст. 29 и фундаментальное значение этого правового принципа в системе международных обязательств нашего государства. Опасность здесь совершенно не в том, что казусы подобного рода иногда «проскаивают» в литературе, а в том, что они составляют столбовую дорогу современных правовых исследований информационных отношений. Ясно, что чего-то подобного сейчас требует конъюнктура, однако было бы более достойно выразить ей свою сопричастность менее противоречивыми суждениями.

Итак, то обстоятельство, что в настоящее время именно административное право продолжает питать правовыми смыслами отрасль информационного права, не подвергается сомнению. Это прямо указывается в специальной литературе. Например, один из наиболее объемных и авторитетных учебников по информационному праву говорит следующее: «Базовой отраслью права для регулирования отношений, связанных с информационной деятельностью в области связи и коммуникаций, на сегодняшнем этапе можно назвать административное право»<sup>310</sup>. Разумеется, для законодательства о связи совершенно логично считаться подотраслью административного права, но когда отрасль называется информационным правом и включает в себя раздел о средствах массовой информации, то логика перестает быть безупречной. Сложно пока найти доказательства тому, что этот «сегодняшний этап» окончен, поскольку современные учебники по информационному праву в качестве своей структурной части, как правило, включают раздел о массовой информации<sup>311</sup>.

сдерживания деструктивных информационных явлений» и приходит к выводу о необходимости установления в РФ «цензурного правового режима». См.: Марцоха И.Е. Институт цензуры в информационной правовой политике России: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 17. Подробнее относительно позиций различных авторов по этому вопросу см.: Куликова С.А. Теоретико-методологические подходы к правовому понятию цензуры // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 20 – 23.

<sup>310</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учебник / под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 101.

<sup>311</sup> См., например: Лапина М.А., Ревин А.Г., Лапин В.И. Информационное право: Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

Такому положению вещей были и формальные предпосылки. Например, долгое время административное и информационное право соседствовали в рамках одной научной специальности. Ситуация изменилась лишь в 2012 г., когда они были нормативно разведены<sup>312</sup>. Возможно, это поспособствует отрыву регулирования информационных отношений от административно-правовой, полицейской логики, а, возможно, и наоборот. Поясним это следующим образом. На наш взгляд, существует не то чтобы возможность, но даже потребность рассматривать отрасль права о связи и коммуникациях как отдельную отрасль, но не как комплексную отрасль, а как специальную, которая бы увязывала вопросы развития инфраструктуры телекоммуникаций, информатизации, технологической безопасности, технической защиты охраняемой законом тайны и другие подобные вопросы. В то время как проблематику интеллектуальной собственности и правового регулирования массовой информации следует перестать терзать административной методологией, поскольку они являются принадлежностью права гражданского и конституционного соответственно.

Следует откровенно признать, что пока теоретическая ноша обоснования информационного права как комплексной отрасли оказывается неподъемной для отечественной правовой науки. А в зарубежной правовой науке подобная задача и вовсе отсутствует, поскольку разные типы отношений в связи с информацией развиваются на началах регулирования, характер которых определен в статье 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» Кодекса административного права Российской Федерации / под ред. И.Ш. Киясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 335 с.; Ковалева Н.Н. Информационное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2007. 360 с.

<sup>312</sup> Ранее объединенные в рамках специальности 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» с 2012 г. отрасли оказались в рамках разных специальностей: 12.00.13 «Информационное право» и 12.00.14 «Административное право; административный процесс». См.: Приказ Минобрнауки РФ от 10.01.2012 № 5 «О внесении изменений в Номенклатуру специальностей научных работников, утвержденную приказом Министерства образования и науки РФ от 25. 02. 2009 г. № 59» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.02.2012 № 23091) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 15, 09.04.2012.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

терных для тех отраслей, где они традиционно складывались. Желание ломать старые миры до основания и строить новые не является характерной чертой стабильных правопорядков. И вряд ли в этом смысле приведенные несколько выше слова профессора В.А. Дозорцева потеряют актуальность в обозримом будущем, даже несмотря на темпы технологического развития западного сообщества. Взятая в качестве специальной, а не комплексной отрасли права, которую можно назвать условно «коммуникационным» или даже «телекоммуникационным» правом, она не будет содержать фундаментальных методологических пороков, которые сегодня вводят в заблуждение молодых ученых-юристов, поскольку в полной мере его задачи согласуются с логикой оптимизации государственного управления в области связи и развития каналов передачи данных.

Таким образом, выделение информационного права в новой номенклатуре научных специальностей в самостоятельную область правовых знаний, скорее всего, не свидетельствует о движении вперед: своих фамильных административно-правовых черт оно при таком раскладе явно не лишится, а новых не приобретет. Гораздо более продуктивным с точки зрения правовой теории отношений в области информации было бы не пытаться оккупировать области ответственности традиционных отраслей права (в особенности, конституционного и гражданского) с намерением посмотреть, что из этого выйдет, а усовершенствовать прагматическую сторону отношений в системе современных коммуникаций, которые у нас традиционно охватываются такими понятиями, как «связь», «информационные технологии», «защита информации» и т. д. В этой сфере существуют огромное количество проблем, которые ждут своего решения. Представляется, что это более практическая, посильная и перспективная задача, особенно учитывая, что базовое законодательство<sup>313</sup> в этой узкой области отношений по поводу информации является достаточно цельным,

<sup>313</sup> В первую очередь, разумеется, речь о ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

хорошо проработано с точки зрения терминологии, имеет аналоги в плане компаративистской синхронизации, что для этого сектора отношений важно в особенности.

Итак, коротко оглядев горизонты и миражи информационного права, мы находим, что законодательство о средствах массовой информации, само по себе носящее без сомнения комплексный характер, в своей содержательной основе имеет конституционно-правовой стержень. Для того чтобы оценить его смысл, требуемые нормативные параметры и ожидаемую правовой логикой последовательность регулирования, необходимо обратиться к ключевым конституционным идеям на этот счет.

Нормы действующей российской Конституции относительно нашего вопроса возникли не на пустом месте. Более того, любопытно отметить, что данная область отношений получила свой базовый закон, еще до ее принятия. Закон о СМИ 1991 г. не только не был отменен или заменен новым в эпоху последующего активного конституционного строительства, но он действует до сих пор, т.е. оказывается старше Конституции РФ. Помимо прочего это означает, что при принятии действующей Конституции не возникло необходимости пересматривать этот закон, а значит смысл конституционных формулировок и отраженных в законе по меньшей мере созвучен.

Ранее в этом параграфе мы остановили наше рассмотрение государственной политики в области СМИ в советское время на том моменте, когда обществом в условиях обострения социально-экономического и политического кризиса 80-х гг. начинает явно ощущаться потребность серьезного и открытого обсуждения дальнейшего пути развития страны. Эта очевидная смысловая коннотация предполагалась и одним из основных партийных лозунгов того времени: «Гласность. Перестройка. Ускорение».

Но почему ни слова не было сказано о советском законодательстве о средствах массовой информации? Ответ довольно прост: такого не существовало. Вероятно, сейчас это сложно

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

вообразить, но до 1990 г. в СССР не было закона о СМИ. В советском государстве все это время действовал Декрет о печати 1917 г. Вот как его характеризует ведущий российский специалист в области права массовой информации проф. М.А. Федотов: «Декрет ЧК РСФСР «О печати» от 27 октября (9 ноября) 1917 г., носивший характер откровенной политической репрессии (на основании этого акта до конца года были закрыты 92 газеты), содержал, правда, заманчивое обещание: «Когда новый порядок упрочится, всякие административные воздействия на печать будут прекращены; для нее будет установлена полная свобода в пределах ответственности перед судом согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону». Трудно сказать, чего в этом тезисе больше – революционного романтизма, пропагандистской демагогии или путаницы в представлениях о последующих шагах советской власти<sup>314</sup>.

Попытки обсуждения на высшем уровне возможности принятия закона о печати, предпринятые в середине 60-х гг., а также после этого, в 1976 г. – в связи с вступлением в силу в СССР Международного пакта о гражданских и политических правах, как известно, ни к чему не привели. Лишь только на волне радикального обновления внутренней политики советского государства появляется возможность вернуться к этому вопросу. Считается, что первоначальная версия официального проекта закона СССР о печати появляется в недрах аппарата ЦК КПСС на рубеже 1986 –1987 гг. По ряду своих позиций данный проект оказался даже более консервативным, нежели обсужденный в 1976 г. и явно не был способен отразить демократические ожидания тогдашнего общества. «Тоталитарная сущность концепции законопроекта наиболее ярко проявилась в закреплении основных задач прессы: «мобилизация трудящихся на решение задач всестороннего совершенствования социалистического общества», «умелая и доходчивая про-

---

<sup>314</sup> Федотов М. А. Право массовой информации в РФ. М.: Международные отношения, 2002. С. 47.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

паганда марксистско-ленинских идей, формирование в массах коммунистического мировоззрения», «разъяснение задач и целей советского общества, миролюбивой внешней политики СССР, показ достижений советского государства» и пр.»<sup>315</sup>.

Поэтому параллельно с официальным законопроектом тремя российскими учеными (Ю.М. Батурина, М.А. Федотова, М. Л. Энтина) в качестве альтернативного был разработан инициативный проект закона СССР о печати<sup>316</sup>. Воплощенные в нем идеи радикально отличались от официального взгляда: провозглашался абсолютный запрет на осуществление цензуры, за гражданами и трудовыми коллективами признавалось право учреждать СМИ, отражался принцип гарантирования профессиональной и экономической независимости редакций, регламентировался статус журналиста и его права на получение информации и др. Разумеется, публично ознакомить общественность с альтернативным законопроектом было весьма затруднительно. «Информационную блокаду удалось прорвать 14 октября 1988 г., опубликовав проект в Таллине в спортивной газете «Spordileht» на эстонском языке. Впоследствии он неоднократно перепечатывался в советских газетах и журналах»<sup>317</sup>.

М.А. Федотов в своей книге 2002 года отмечал: летом 1989 г. в Верховном Совете СССР была образована рабочая группа по проекту Закона «О печати», которую возглавил депутат Н. В. Федоров. За основу был принят инициативный авторский проект, цековский вариант признали на 90 процентов неприемлемым<sup>318</sup>. И, наконец, 12 июня 1990 года, после того как большинство антидемократических поправок не набрали необходимого числа голосов и были отклонены, с минималь-

<sup>315</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учебник / под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 295.

<sup>316</sup> Батурина Ю.М., Федотов А.М., Энтин М.Л. Закон о печати и других средствах массовой информации. М., «Юридическая литература», 1989.

<sup>317</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Указ. соч. С. 296.

<sup>318</sup> Федотов М.А. Право массовой информации в РФ. М.: Международные отношения, 2002. С. 58 – 59.

## ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма

ными потерями для дела свободы прессы, Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» (Закон «О печати») был принят<sup>319</sup>.

Данный Закон СССР о печати действовал до момента разрыва СССР в декабре 1991 г., т.е. всего полтора года, но на его основе уже была наработана некоторая практика. На уровне РСФСР во избежание недопонимания с правовой основой деятельности СМИ был предложен «республиканский» вариант закона о СМИ от тех же авторов.<sup>320</sup> Этот законопроект в сравнении с союзным оказался более радикальным, с т. зр. степени демократизма, в ходе обсуждения в российском парламенте в его исходный инициативный текст были внесены многочисленные поправки. Датой принятия действующего по сей день Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» считается 27 декабря 1991 г., а датой вступления в силу – дата его первого официального опубликования – 8 февраля 1992 г.

Таким образом, правовая основа для регулирования отношений в области производства и распространения информации, отраженная в действующей Конституции 1993 г., создавалась не с чистого листа. К концу 1993 г. уже существовал богатейший опыт общественного обсуждения вопросов законодательства о СМИ, политических компромиссов в союзном, а затем и российском парламенте, обширная практика диверсификации независимых источников информации в молодом постсоветском обществе и строительства новых видов и форм средств массовой информации.

Получила развитие в это время также и практика совершенствования важнейших документов конституционного значения. Основополагающие формулировки принципов свободы слова, которые выстраивали новую правовую идеологию в этом вопросе, были закреплены, например, в Декларации

<sup>319</sup> Там же. С. 61.

<sup>320</sup> Батурин Ю.М., Федотов А.М., Энтин М.Л. Закон о средствах массовой информации. М.: «Юридическая литература», 1991.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

прав и свобод человека и гражданина 1991 г.<sup>321</sup>, да и сам текст предшествующей Конституции 1978 г. за первые годы демократических преобразований пережил разительные метаморфозы<sup>322</sup>.

Сегодня в действующей Конституции РФ основными статьями, имеющими отношение к вопросу о средствах массовой информации, можно считать ст. 13 об идеологическом плюрализме и ст. 29 о свободе мысли, слова и печати<sup>323</sup>.

Необходимость в особом закреплении принципа идеологического плюрализма среди основ конституционного строя,

<sup>321</sup> Согласно ее ст. 13: «(1) Каждый имеет право на свободу мысли, слова, а также на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений. (2) Каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться законом только в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой и государственной тайны, а также нравственности. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается законом». См.: Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

<sup>322</sup> Так, в ее первоначальной редакции от 12.04.1978 г. мы находим такую формулировку: «В соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам РСФСР гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. осуществление этих политических свобод обеспечивается предоставлением трудающимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио» (ст. 48). Но в редакции от 10.12.1992 г. сходные положения Конституции 1978 г. выглядят уже следующим образом: «Каждый имеет право на свободу мысли, слова, а также на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений. Каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться только законом» (ст. 43). Эти и другие направления динамики изменения редакций положений Конституции РСФСР 1978 г., связанные со свободой слова и печати, можно проследить, например, на следующем электронном ресурсе: URL: [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red\\_1978/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/) (последняя дата обращения – 30.05.2015 г.)

<sup>323</sup> В отсутствие непосредственной связи с вопросами СМИ также Конституция РФ устанавливает ряд положений относительно других параметров информационных отношений, прежде всего, в вопросе доступа к информации: ст. 24, ст. 42, п. «и» ст. 71.

## ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма

который отражается наряду со свободой слова, очевидно несет на себе печать прошлого конституционного опыта. Преамбула к Конституции СССР 1977 г. и ее знаменитая ст. 6 о Компартии как о «руководящей и направляющей силе советского общества и ядре его политической системы» не оставляла никаких сомнений относительно генеральной установки в вопросах свободомыслия: ни о каком плюрализме не могло быть и речи, в обществе могла существовать лишь одна идеология, и советское, в особенности, государственное право, всецело должно было стоять на ее защите.

Не подкрепленная основными конституционными принципами и помещенная среди прочих прав и свобод статья о свободе мысли, слова и печати, вероятно, могла бы посеять сомнение относительно окончательности отхода от прежней политической установки. Поэтому для того, чтобы положить конец всяким спекуляциям в отношении возможности возврата к некоему государственному идеологическому монизму, ст. 13 действующей Конституции РФ, будучи в ранге основы конституционного строя, указывает: «В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».

Сам по себе термин «идеология» выражает одну из базовых социально-философских категорий, которая определяется как система политических, правовых, нравственных, эстетических, религиозных и философских взглядов, в них осознается и оценивается отношение людей к социальной действительности. В любом своем проявлении идеология по существу или формально, правильно или ложно, но всегда связана с выражением потребностей всего общества, его целей, программ, противоречий и путей их разрешения<sup>324</sup>.

Появившись в эпоху Великой французской революции, понятие идеологии пережило сложную судьбу в своем становлении. К. Маркс, в значительной мере актуализировавший

<sup>324</sup> Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. М., 1998. С. 112.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

эту проблему, рассматривает идеологию как форму иллюзорного сознания, вызванную противоречиями производственных отношений. Идеология здесь является способом защиты частных, партикулярных интересов господствующего класса. Другой крупный теоретик в этом вопросе, К. Мангейм рассматривал идеологию как совокупность ложных представлений. Основными функциями политической идеологии в таком понимании признаются: «... овладение общественным сознанием, внедрение в него собственных критериев оценки прошлого, настоящего и будущего; создание позитивного образа в глазах общественного мнения предполагаемых целей и задач политического развития»<sup>325</sup>. Иначе говоря, идеология воспринимается им как духовный экспансионизм пришедшего к власти класса.

Интересным может показаться вопрос о том, каким при такой однозначной постановке вопроса классика марксизма об ущербности идеологии господствующего класса, могло быть обоснование существования ст. 6 Конституции СССР 1977 г., которая безапелляционно утверждает единственно верную идеологию. Однако с доктринальных позиций здесь нет совершенно никакого противоречия, поскольку советское общество считалось бесклассовым, в этом обществе не было господствующего класса, которое могло бы использовать идеологию в своих партийных или корпоративных интересах. Поэтому коммунистическая идеология является идеологией общенародного государства или, если угодно, общенародной идеологией.

Можно ли считать советскую партийную номенклатуру господствующим классом – это вопрос другого исследования. Нам же интересно обратить внимание на последний момент об общенародной идеологии. Дело в том, что в нашей литературе получила развитие идея, в общем, наверное, довольно рациональная, о том, что декларирование в российской Конституции принципа идеологического плюрализма в свою очередь

---

<sup>325</sup> Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 1997. С. 291.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

также не может не выражать определенной идеологии. Известный российский теоретик права В.С. Нерсесянц называет ее идеологией конституционализма: «Утверждение конституционализма как общегосударственной надпартийной идеологии и интегративной общенациональной идеи особенно актуально в современной России, в условиях отсутствия общезначимых ценностных и мировоззренческих ориентиров, острой борьбы между различными узкопартийными идеологиями»<sup>326</sup>. Ученый отмечает, что конституционный запрет на установление государственной или обязательной идеологии (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ) относится ко всем партийным идеологиям, но никак не к конституционализму, хотя бы в силу общегосударственной природы и общеобязательного характера самой Конституции.

Сложно не согласиться с этими аргументами по существу, однако, не лучше ли в этом случае было бы избегать конституционализм характеризовать как идеологию? Если в нашей политической культуре этот термин носит негативную окраску, которая довольно однозначно передана и в действующей Конституции, правильный ли это путь? Существует большой риск в том, чтобы поддаться соблазну в необоснованном предвосхищении неких положительных результатов действия какой-либо единой идеологии. Именно таким образом мы откроем себе дорогу к «общенародной идеологии» советского типа и с удивлением можем обнаружить, что ее сложно удерживать в строгих формальных рамках, когда она начинает поглощать все стороны жизни, к которым ранее даже в принципе не могла иметь отношения. Так, в конце кризисных 90-х гг. было признано крайне актуальным искать некие общие мотивы, важные для объединения страны. Мы снова обнаружили, что у российского государства могут быть свои «национальные интересы». В результате маятник качнулся в другую сторону, и за последние пятнадцать лет «диктатуры закона» и активного

<sup>326</sup> Нерсесянц В.С. Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в РФ: Сб. статей / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 2000. С. 8.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

идеологического поиска мы вышли на такие составляющие «культурного кода», как эксплуатация памяти о беспрецедентной трагедии Великой отечественной войны, престижное глобальное противостояние с США и международная изоляция<sup>327</sup>. Не в том ли и заключается проблема, что в итоге мы вернулись к отрицанию идеологического плюрализма ради поиска своего глубинного «культурного кода». Нет сомнений, что его понимание может быть важным моментом для поддержания традиций славной отечественной литературы или даже для выработки общих стандартов обязательного государственного образования. Однако, когда разговор о «культурном коде» покидает собственно пространство культуры и профессиональной дискуссии и оказывается инструментом практической политики, в которой становится важным искать и находить инакомыслящих, не переступаем ли мы через российскую Конституцию?

Некоторые исследователи полагают, что «государство в силу своих возможностей, коммуникативных, пропагандистских, экономических и иных, сознательно внедряет те ценности, которые адекватны объективным интересам всего общества, на базе которых происходит выработка интегративной для всего общества идеологической системы. Это не означает, что государство сознательно нивелирует своеобразие мировосприятия и мировоззрения различных групп, стратов, классов, стремится унифицировать всю множественность существующих ценностей и взглядов. Оно лишь вырабатывает и представляет ту модель относительного единомыслия и консенсуза, которая необходима для его стабильности, объединяет в единое целое все население независимо от социальных, кон-

---

<sup>327</sup> Известный российский политолог А.С. Панарин, говорит о таких трех факто-рах, генерирующих большую национальную идею: 1) ощущение поражения в «холодной войне», 2) оскорблена социальная идея, 3) идея нового постиндустриального общества. См.: Панарин А.С. Большие идеи возникают в неблагополучные времена // Государственная идеология и общенациональная идея. Клуб «Реалисты». М., 1997. С. 39 – 40.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

фессиональных, этических, статусных и иных различий»<sup>328</sup>. Искренне хотелось бы согласиться с этими словами, но сейчас этот взгляд выглядит скорее романтическим: практика показывает, что государство всегда идет дальше, особенно то государство, которое имеет в этом вопросе беспрецедентный опыт.

В связи с этим представляется, что конституционализм, правовое государство, законность не следует рассматривать как идеологию, поскольку такой взгляд сильно обедняет и приижает их значение. Ведь это совсем не производные идеологической работы властей, которые могут насаждаться сверху и облагораживать паству. Необходимость соблюдения правовых норм продиктована не идеологией, а здравым смыслом, вытекающим из правил человеческого общежития. Как известно, если государство начинает брать на себя ответственность за контроль над здравым смыслом, оно превращается в тоталитарное государство. Следовательно, конституционализм может быть «важнейшей идеей демократического государства», «ключевой научной теорией» современного государствоведения, либо способом наивысшего выражения здравого смысла в конституционной доктрине, но не «общегосударственной идеологией», которая согласно заветам классиков, всегда будет инструментом в руках господствующего класса.

Еще больше утвердиться в этой позиции помогает возврат к более четкому, буквальному прочтению определенного в ст. 13 Российской Конституции принципа идеологического многообразия и запрета на установление государственной или обязательной идеологии. «Взгляды людей законом не регулируются, поэтому никакая идеология политической партии, класса не может быть установлена в качестве общеобязательной, общегосударственной или официальной»<sup>329</sup>. Если у идеологии «появится название, и оно будет зафиксировано в конституции или законе, тем самым как раз и произойдет

---

<sup>328</sup> Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идеология: к вопросу о правомерности категории // Государство и право. 1999. № 3. С. 15.

<sup>329</sup> Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 21.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

ее оформление в качестве государственной, иначе говоря, – обязательной. Именно последнего и не делается в состоянии, именуемом идеологическим многообразием»<sup>330</sup>. Запрет установления обязательности идеологии ... означает, что государство не может вводить в виде закона систему общеобязательных взглядов как норм, которые граждане под страхом уголовного и иного наказания обязаны будут разделять, изучать и пропагандировать<sup>331</sup>.

Этот ряд в целом справедливых позиций, сформулированных в первые годы существования действующей Конституции, показывает, что сегодня нормативная характеристика ст. 13 заслуживает, пожалуй, более тщательного рассмотрения и детального описания. Об угрозе идеологического монокоронизма мы можем говорить не только тогда, когда повторяется опыт германских нацистов или сталинского режима в отношении идеологической работы, т.е. когда принимается закон об идеологии, за неисполнение которого можно попасть за решетку. Это лишь крайний вариант, но ведь есть и другие, наука не стоит на месте (как тут не вспомнить «Судьбы российской злые чары с наукой дружат в наши дни...»). Ограничения свободной дискуссии в обществе посредством многочисленных казуистических запретов в реализации политических прав граждан (между прочим, в том числе и посредством законодательной работы), государственный контроль (включая и неформальный), за основными потоками политической информации в обществе, усиление ответственности за посягательства на различные «основы», ограничение международного сотрудничества по политическим мотивам, показательные процессы и другие современные, «инновационные» способы нарушения принципа идеологического плюрализма, очевидно, должны включаться в современную профессиональную оценку конституционных категорий.

<sup>330</sup> Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в РФ: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 9 – 10.

<sup>331</sup> Комментарий к Конституции РФ. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 51.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

Таким образом, из конституционного принципа идеологического плюрализма, в современном его понимания, мы не можем выводить разговор о некой «общей (общенародной) идеологии». И совершенно точно можно сказать, что ст. 13 Конституции РФ для этого не приспособлена. Норма Конституции об идеологическом многообразии не случайно помещена в одной статье с формулировкой принципа политического плюрализма. Это случилось не просто потому, что в обоих случаях речь о плюрализме или потому что это очень близкие категории по содержанию. В том и суть, что идеологический плюрализм имеет отношение к деятельности общественных объединений, которые являются субъектами политических отношений, прежде всего, разумеется, политических партий. К государству как непосредственному участнику, субъекту отношений по поводу власти эта норма не относится, она посвящена институтам гражданского общества.

Принцип политического плюрализма гарантирует равенство прав политических партий и общественных объединений, открывая возможность для организации совместной политической и иной общественной деятельности людей. Принцип идеологического плюрализма гарантирует в свою очередь равноправие идеологий, позволяющее выносить на суд общественности и добиваться воплощения политических взглядов и идей. Иначе говоря, принципы политического и идеологического плюрализма можно представить как гарантии многообразия, конкуренции при функционировании соответственно организационной и информационной подсистем политической системы общества.

Таким образом, практическое целевое назначение принципа идеологического многообразия как одной из основ общественного строя состоит в признании необходимости существования равных по статусу альтернативных политических идеологий. Формальное содержание этого принципа может выражаться в различных правовых возможностях:

- 1) беспрепятственно разрабатывать теории, взгляды, идеи относительно экономического, политического, правового и

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

иного устройства Российской Федерации, зарубежных государств и мировой цивилизации в целом;

2) пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации: прессы, радио, телевидения, а также путем издания монографических и научно - популярных работ, трудов, статей и т. п.;

3) вести активную деятельность по внедрению идеологии в практическую сферу: разрабатывать программные документы партий, готовить законопроекты, иные документы, предусматривающие меры по совершенствованию социального и политического строя Российской Федерации;

4) публично защищать свои идеологические воззрения, вести активную полемику с иными идеологиями;

5) требовать по суду или через иные органы государства устранения препятствий, связанных с реализацией права на идеологическое многообразие<sup>332</sup>.

Мы уже обращали внимание на то, что в российской Конституции идея свободного распространения информации имеет двойную формальную защиту, поскольку она выражена как в виде основ конституционного строя в ст. 13, задачей которой является отвоевывание пропорционального места этой проблемы среди базовых принципов существования новой российской государственности, так и в привычном для большинства других государств виде субъективного естественного права человека (ст. 29)<sup>333</sup>. Такое положение дает возможность

<sup>332</sup> Комментарий к Конституции РФ. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 51.

<sup>333</sup> Ст. 29 Конституции РФ довольно объемна в сравнении с другими ст. ст. г. 2:  
«1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.

2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

говорить, что эта правовая ценность должна иметь больший диапазон правовых средств реализации.

Базовым постулатом доктрины свободы мысли, слова и печати является неприкосновенность процесса распространения информации, идей и мнений со стороны государства. Обеспечивается такая неприкосновенность, в первую очередь, запретом цензуры, который понимается как требование от оратора предварительного согласования содержания сообщений или наложение запретов на их распространение<sup>334</sup>. Цензура лишает человека возможности сопоставлять разные позиции и делать выводы, сводя весь информационный обмен лишь к навязыванию определенной точки зрения, пропаганде. Как утверждали классики естественно-правовой доктрины, установление цензуры исходит из посылки, что человек легкомыслен и порочен, а это унижает достоинство человека. К. Маркс также замечал, что «закон, карающий за образ мыслей, не есть закон, изданный государством для граждан, это – закон одной партии против другой. Преследующий за тенденцию закон уничтожает равенство граждан перед законом. Это – закон не единения, а разъединения, а все законы разъединения реакционны. Это не закон, а привилегия»<sup>335</sup>.

Указанные доводы, разумеется, не означают что свобода от цензуры носит абсолютный характер. Утверждение М. Робеспьера о том, что «свобода печати должна быть полной и безграничной, или она не существует»<sup>336</sup> является сегодня не более чем художественной метафорой. Между тем, правовая традиция ряда стран, где механизмы защиты естественных прав, как и их ограничений другими естественными правами, были адаптированы в политической практике в течение многих десятилетий, если не столетий, могут допускать подхо-

<sup>334</sup> См. ст. 3 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27. 12. 1991 г. № 2124-1 (с изм. и доп.) // «Российская газета», № 32, 08.02.1992.

<sup>335</sup> Маркс К. Заметки о новейшей прусской цензурной инструкции // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч., изд. второе. М., 1955. Том 1. С. 15.

<sup>336</sup> Робеспьер М. Революционная законность и правосудие. Статьи и речи. М., 1959. С. 92.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

ды, которые в традиционных обществах оказываются чрезесчур экстремальными<sup>337</sup>.

В тексте действующей российской Конституции мы можем увидеть буквальное указание на свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29) и на свободу массовой информации (или свободу печати) (ч. 5 ст. 29). Конституционная доктрина справедливо рассматривает два эти права отдельно, указывая, что первое является личным по своей природе, а второе политическим. В ч. 4 ст. 29 некоторые исследователи некогда склонны были усматривать право на информацию, причем такое, которое концептуально способно было поглотить содержание свободы мысли и слова. На наш взгляд, это был чрезвычайно опасный период в развитии отечественной доктрины информационных прав, который был своего рода наглядным свидетельством преобладания информатизационной, т. е. административистской по своей сути, правовой установки в конституционно-правовой сфере. Однако с этой опасной траектории научную дискуссию удалось в целом увести благодаря интенсификации разработки доктрины права на доступ к информации органов власти. Это право, известное также как «право знать» (*«right to know»*), не покушалось на традиционные права в области информации и рассматривалось как самостоятельное субъективное конституционное право граждан. Экспертное обсуждение

<sup>337</sup> Вот, к примеру, позиция одного из ведущих изданий ( обращаем внимание, что это не норма права, а частная позиция из недр корпоративного сектора). Она выражена в редакционной статье «Нью-Йорк Таймс» по поводу подписания Соединенными Штатами Декларации ЮНЕСКО 1978 г. «Об основных принципах, касающихся вклада СМИ в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма, апартеида и подстрекательства к войне». В выпуске от 29.11.1978 г. газета провозглашала: «Мир должен знать, что американцы, которые приняли эту Декларацию как наименее воинственный документ, который они смогли выработать со 145 другими странами, не выступали от имени свободной американской печати... Для американцев не может быть свободы слова или «сбалансированной» информации, если тем, кто выступят за расизм и апартеид, а также и за войну, тоже не будет представлена свобода слова.» См.: Колосов Ю.М., Цепов Б.А. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира. М., 1983. С. 64.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

формирования нормативной базы реализации данного права граждан привело в итоге к принятию целой серии правовых актов сначала в российских регионах<sup>338</sup>, а затем и на федеральном уровне<sup>339</sup>. В настоящее время Европейский Суд по правам человека наработал определенную практику защиты права на доступ к информации, основываясь на положениях ст. 10 Европейской конвенции 1950 г.

Российский Закон о СМИ 1991 г. пережил непростую судьбу. В настоящее время он является одним из немногочисленных действующих крупных законов, принятых до Конституции 1993 г. Разумеется, за 25-летний период существования его текст претерпел множество корректировок. Конечно, все они, даже взятые вместе, не способны отразить тех радикальных изменений, которые произошли в практике деятельности российских СМИ за эти годы, однако, имеет смысл уделить внимание хотя бы основным изменениям.

Далее в первую очередь мы коснемся специфики исходной концепции российского Закона о СМИ, которая была заложена в него в 1991 г., а также поговорим о наиболее важных изменениях, которые были проведены в тексте Закона за время его существования. После будут затронуты вопросы изменений прочих базовых правовых источников, которые наряду с упомянутым Законом составляют ныне область специализированного законодательства о средствах массовой информации. Таким образом, ниже мы поговорим главным образом об описании формальной стороны вопроса об изменениях Закона о СМИ и сопутствующих актов, что касается критики, то основную ее часть мы последовательно приведем в следующем параграфе работы.

Итак, принятый в 1991 г. Закон о СМИ состоит из семи

---

<sup>338</sup> См. например: Шевердяев С.Н. Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации. М.: Правиздат, 2004.

<sup>339</sup> В первую очередь: ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. № 25, 13.02.2009.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

глав и первоначально 62 статей<sup>340</sup>, которые в совокупности были направлены на комплексное регулирование всех основных аспектов функционирования СМИ и как института гражданского общества, и как корпоративной структуры, и как организации, производящей продукцию, нуждающуюся в правовой охране. Вполне вероятно, одна из основных проблем, которая не позволяет до сих пор рассматривать СМИ в России в качестве полноценного участника общественно-политической жизни заключается в этой чрезмерной комплексности базового закона, которая затеняет их предназначение. Законы о политических партиях, общественных или религиозных объединениях в этом смысле гораздо более однозначны. В начале 90-х гг., по всей видимости, в подобном подходе имелся большой смысл: успех деятельности СМИ не должен был зависеть от недоразвитости других областей российского законодательства. Поэтому сообразно идеи «omnia mea tecum porto» («все свое ношу с собой») Закон о СМИ зафиксировал в своем тексте все, что тогда требовалось для появления первой волны независимых производителей информации, поэтому он и стал своеобразным «островом стабильности» в российском законодательстве, которое берет свое начало в этом периоде времени. Кроме того, есть все основания полагать, что деятельность СМИ гораздо более многообразна по формам и методам организации работы в сравнении с другими институтами гражданского общества. Также надо принять во внимание, что инициативный союзный законопроект о печати и российский закон о СМИ были в известной мере итогом политического компромисса. Однако все же представляется, что в настоящее время, учитывая развитие других областей российского законодательства, вполне можно было бы основной Закон о СМИ сосредоточить на общественно-политических задачах СМИ как института гражданского общества. Именно в этом плане российским средствам массовой информации нужна первоочередная поддержка Закона.

---

<sup>340</sup> В настоящее время, учитывая произошедшие в тексте изменения, можно насчитать 71 действующую статью.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

В открывающей Закон главе об общих положениях устанавливаются исходные принципы законодательства о СМИ, такие как свобода массовой информации, недопустимость цензуры, определяется исчерпывающий перечень допустимых в демократическом обществе ограничений свободы слова, устанавливается структура законодательства о СМИ и его основные понятия.

Любопытно обратить внимание на то, что принцип свободы массовой информации раскрывается в Законе более детально, чем это принято в международных документах о правах и свободах, что вполне оправдано для профильного закона. Так, помимо поиска, получения, производства и распространения массовой информации, в России не подлежат ограничениям (за исключением предусмотренных законодательством РФ о СМИ случаев): учреждение СМИ, владение, пользование и распоряжение ими, а также изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ.

Запрет цензуры, который, как мы знаем, сегодня находит и конституционную поддержку, определяется как недопустимость требования от редакции СМИ предварительно согласовывать сообщения и материалы со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым). Под цензурой также понимается наложение запрета на распространение сообщений и материалов или их отдельных частей. В память о временах тотальной цензуры было включено положение о запрете на создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ «требование обязательного предварительного согласования материалов или сообщений может быть законным, если оно исходит

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

от главного редактора как от лица, несущего ответственность за соответствие требованиям закона содержания распространенных материалов и сообщений. Законность подобного требования, исходящего от учредителя средства массовой информации, зависит от того, предусмотрена ли такая возможность в уставе редакции или заменяющем его договоре. В отсутствие соответствующих положений любое вмешательство учредителя в сферу профессиональной самостоятельности редакции и права журналиста является незаконным»<sup>341</sup>.

Одним из наиболее принципиальных в законодательстве о СМИ является вопрос о допустимых ограничениях свободы массовой информации. Сама по себе такая постановка вопроса не только возможна, но и составляет часть содержания этого права даже в основных документах о правах человека, например, в Пакте о гражданских и политических правах 1966 г. и Европейской конвенции 1950 г., которые мы рассматривали ранее.

Статья о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации (ст. 4) испытала на себе довольно много дополнений, которые существенно расширили перечень проявлений злоупотребления. К их числу сегодня относятся случаи использования СМИ:

- в целях совершения уголовно наказуемых деяний;
- для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну;
- для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм и других экстремистских материалов (введено Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ);
- для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости (введено

<sup>341</sup> См. абз. 2 п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 (ред. от 09.02.2012) «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 8, август 2010.

**ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

Федеральным законом от 19.07.1995 № 114-ФЗ) и содержащих нецензурную брань (введено Федеральным законом от 05.04.2013 N 34-ФЗ);

- для пропаганды использования наркотических средств и психотропных веществ (введено Федеральным законом от 20.06.2000 № 90-ФЗ);
- запрещается использование в аудио- и видеоматериалах (в том числе компьютерных файлах и программах) скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей (введено Федеральным законом от 19.7.1995 № 114-ФЗ);
- при освещении контртеррористической операции запрещается распространение сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей (введено Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ);
- запрещается распространение информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия) (кроме указанных в Законе случаев), которая позволяет прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего (введено Федеральным законом от 05.04.2013 № 50-ФЗ);
- кроме того, запрещается распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сведений, содержащих инструкции по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств (введено Федеральным законом от 24.11.2014 № 370-ФЗ).

В ст. 5 о законодательстве о СМИ раскрывается значение Закона о СМИ как отраслевой «конституции», которой должны соответствовать иные нормативные акты о СМИ. Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ было проведено изменение этой статьи, исключившей из состава законодательства Российской Федерации о СМИ законодательство республик в составе России. В первоначальной версии Закона

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

1991 это положение было включено для того, чтобы отразить языковую специфику и особый статус республик. Однако нынешняя формулировка, включающая в законодательство РФ о СМИ только нормативные акты Российской Федерации, вовсе не исключает, как полагают многие эксперты, возможность регионального правотворчества в этой области, несмотря на то, что в Конституции РФ разграничение предметов ведения по вопросу о СМИ отдельно не проведено<sup>342</sup>.

В следующей главе – об организации деятельности средств массовой информации Закон о СМИ устанавливает требования к учредительным документам СМИ, определяет процедуру государственной регистрации СМИ, регулирует статус и особенности взаимоотношений субъектов массово-информационной деятельности, а также устанавливает процедуру приостановления и прекращения деятельности СМИ. Так, Законом выделяется множество специализированных субъектов деятельности по производству и распространению массовой информации (учредитель, редакция, изатель, распространитель, собственник имущества редакции), которые способны гибко выстраивать

<sup>342</sup> Указанная правовая неопределенность в значительной степени связана все с тем же комплексным характером правоотношений в сфере СМИ. Потенциал регионального регулирования зависит о того, какие именно отношения по своему юридическому содержанию имеются в виду. Пример решения этой проблемы показан в вынесенном по сходному вопросу КС РФ Постановлении от 04.03.1997 № 4-П «По делу о проверке конституционности ст. 3 ФЗ от 18.07.1995 «О рекламе». Здесь КС РФ установил, что имеющее комплексный характер законодательство о рекламе в части регулирования гражданско-правовых отношений и установления основ единого рынка относится к федеральному ведению. Однако «если те или иные вопросы рекламы выходят за рамки гражданско-правовых отношений, не относятся к основам единого рынка, т. е. не являются предметом ведения РФ, субъекты РФ могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией РФ, в том числе ее ст. ст. 72, 73, 76 (ч. 2, 4, 5 и 6)». – Постановление КС РФ от 04.03.1997 N 4-П «По делу о проверке конституционности ст. 3 ФЗ от 18.07.1995 года «О рекламе» // Вестник КС РФ. 1997. № 1. Законодательство о СМИ, включающее нормы конституционного, административного, гражданского и других отраслей права, несомненно, является комплексным, поэтому по целому ряду аспектов и проблем, например, вопросам государственной поддержки региональных СМИ, вопросам управления имущественными комплексами региональных государственных СМИ и др., субъекты РФ вправе осуществлять самостоятельное регулирование.

## ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма

«геометрию отношений»<sup>343</sup>. Ключевым аспектом корпоративных взаимоотношений в сфере производства продукции СМИ с точки зрения социально-политических функций СМИ является взаимодействие учредителя (обычно это собственник основных фондов, организатор информационного производства, заинтересованный в извлечении прибыли) и редакции СМИ (коллектив журналистов с главным редактором во главе).<sup>344</sup> Правовые основы этого взаимодействия прописываются в особым соглашении, именуемом «уставом редакции». Согласно ст. 20 устав редакции средства массовой информации «принимается» на общем собрании коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей его состава и «утверждается» учредителем. Причем Закон обязывает копию устава редакции направлять в регистрирующий орган. Такой порядок вещей создает основу для того, чтобы рассматривать редакционный коллектив как то самое организационное ядро в этой многосложной системе отношений, которое позволяет рассматривать СМИ в качестве института гражданского общества.

В своей статье 16 Закон о СМИ устанавливает норму о прекращении и приостановлении деятельности СМИ. Если рассматривать эти меры в качестве санкций, применяемых в отношении СМИ государством, то по своей юридической природе ближайшим аналогом будет, по-видимому, приостановление и запрет деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, либо ликвидация общественного объединения, если правами юридического лица располагает редакция как таковая (нынешняя «геометрия» это допускает)<sup>345</sup>. Обе указанные санкции могут налагаться толь-

<sup>343</sup> Федотов М.А. Право массовой информации в РФ. М.: Международные отношения, 2002. С. 231.

<sup>344</sup> См., например: Давтян С.Л. Редакционные уставы. Правовые особенности организации и функционирования редакции СМИ / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2004.

<sup>345</sup> Ст. 44 ФЗ от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях» // Российская газета. № 100, 25.05.1995; ст. 9 ФЗ от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета. № 138 – 139, 30.07.2002.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

ко «судом в порядке гражданского судопроизводства по иску регистрирующего органа». Указывается, что основанием для приостановления судом деятельности средства массовой информации может служить только необходимость обеспечения иска регистрирующего органа, а основанием для прекращения судом деятельности СМИ являются неоднократные в течение двенадцати месяцев нарушения редакцией требований ст. 4 настоящего Закона, по поводу которых регистрирующим органом делались письменные предупреждения учредителю или редакции, а также неисполнение постановления суда о приостановлении деятельности средства массовой информации.<sup>346</sup> Данный механизм реагирования государства на нарушения со стороны СМИ выглядит достаточно продуманным. Поэтому если бы в практике деятельности российских СМИ он остался единственным, вряд ли имели бы место сомнения в отношении излишнего вмешательства государства в сферу массовой информации.

Не в последнюю очередь именно по этой причине множество критических замечаний собрала в свое время ст. 16.1 Закона о СМИ, которая в дополнение к описанным выше механизмам приостановления и прекращения деятельности СМИ присовокупляет еще один — приостановление «выпуска» средства массовой информации за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах<sup>347</sup>. Применение данной санкции возможно только в период избирательной кампании и лишь на срок до момента окончания

---

<sup>346</sup> Порядок вынесения предупреждений здесь не урегулирован, однако, принимая во внимание, что предупреждение является по своей природе административным взысканием, оно должно применяться в порядке производства по делам об административных правонарушениях. Аналогичный вопрос о пробелах в законе при применении санкций был разрешен в Постановлении КС РФ от 12.05.1998 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абз. 6 ст. 6 и абз. 2 ч. 1 ст. 7 Закона РФ от 18.03.1993 года «О применении контрольно – кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // Вестник КС РФ. 1998. № 4.

<sup>347</sup> См., например: Гребенькова Е.Г. Закон о средствах массовой информации и свобода слова // Адвокат. 2006. № 1.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

голосования. Так, в случае, когда после установленного судом нарушения редакцией СМИ избирательного законодательства ею будет допущено повторное нарушение, избирательная комиссия вправе обратиться в регистрирующий орган с представлением о приостановлении выпуска данного СМИ. По результатам рассмотрения обстоятельств дела регистрирующий орган либо обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ, либо направляет в эту избирательную комиссию мотивированный отказ. Однако регистрирующий орган не вправе отказаться от обращения в суд о приостановлении выпуска СМИ, если ранее в период избирательной кампании судом было вынесено уже более двух решений о привлечении редакции к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Существует много споров вокруг вопроса об ограничении владения СМИ. Ставший уже традиционным в законодательстве о средствах массовой информации многих развитых стран, он посвящен проблеме ограничения концентрации СМИ в одних руках<sup>348</sup>. Имея близкие антимонопольному законодательству по внешней форме задачи предотвращения монополизма, законодательство о концентрации СМИ преследует цель не предотвращения ценовых сговоров или поддержания конкуренции в сфере имущественной или финансовой стороны медиа-бизнеса (в этом смысле нет никакой необходимости дублировать данное законодательство), а служит цели предотвращения чрезмерного влияния узкого числа собственников на разнообразие информационного предложения, т.е. на обеспечение богатства «рынка идей». В этом качестве законодательство о концентрации СМИ является прямым выражением прикладных правовых гарантит идеологического плюрализма. Однако в российском Законе о СМИ этот регулятивный механизм оказался направлен во вполне определенное русло: ограничения концентрации СМИ установлены не

<sup>348</sup> См., например: Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышова. М., 2000; Федотов М.А. Право массовой информации в РФ. М.: Международные отношения, 2002. С. 248.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

для всех собственников, а только для иностранных. Иными словами, монополизму российского капитала в сфере СМИ данные нормы не препятствуют, но связаны с ограничением слишком активного присутствия в этой сфере иностранных инвесторов. Очевидно, что данные корректировки проведены в соответствии с логикой потребности выработки понимания национальных интересов, поиска национальной идентичности и ограничения зарубежных влияний в сфере идей. Не случайно соответствующая статья была впервые введена еще в 2001 г.<sup>349</sup>, т.е. задолго до того как были введены ограничения на иностранное финансирование общественных объединений и тем более задолго до появления законодательства об «иностранных агентах»<sup>350</sup>.

Следующая глава 3 Закона о СМИ, регулирующая особенности распространения массовой информации, содержит положения о порядке выхода в свет издания, тираже, выходных данных, искусственных помехах, хранении материалов телевидения и радиопередач, обязательных сообщениях, распространении рекламы, специфике распространения эrotических изданий.

<sup>349</sup> Так, согласно абз. 1 и 2 ст. 19.1 «Иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, гражданин РФ, имеющий двойное гражданство, не вправе выступать учредителями телеканалов, радиоканалов, теле-, радио-, видеопрограмм.» И далее: «Иностранный гражданин, лицо без гражданства и гражданин РФ, имеющий двойное гражданство, иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, не вправе учреждать организации (юридические лица), осуществляющие вещание, зона уверенного приема передач которых охватывает половину и более половины субъектов РФ либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности населения РФ». В ред. ФЗ «О внесении дополнения в Закон РФ «О средствах массовой информации» от 04.08.2001 № 107-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3315.

<sup>350</sup> Однако то, что последний вопрос оказался тесно связан с задачами исходной редакции ст. 19.1 Закона о СМИ, показывает факт ужесточения квот владения российскими СМИ в 2014 г. Так, с 01.01.2016 года ст. 19.1 будет изложена в новой редакции, которая указанную 50%-ную квоту снижает до 20%-ной. См.: ФЗ от 14.10.2014 № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «О средствах массовой информации» // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5613.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

Однако наиболее важным вопросом этой главы является лицензирование телерадиовещания, именно в этой части ее ожидали наиболее масштабные изменения.

До недавних пор в Законе содержалось лишь две статьи о некоторых общих правилах выдачи лицензии на вещание (ст. 31) и случаях аннулирования лицензии (ст. 32). Компактность предложенного законодательного регулирования столь принципиального вопроса в деятельности СМИ не раз становилась объектом критики<sup>351</sup>. Связано это с тем, что базовое законодательство о лицензировании прямо говорит о возможности разрешения ключевых вопросов лицензирования в специальном профильном законодательстве<sup>352</sup>. По этой причине особенности лицензирования телерадиовещания определялись все это время подзаконными актами. Долгое время имело место ожидание, что данные вопросы будут разрешены в особом комплексном отраслевом законе о телерадиовещании. Однако в 2011 г. в Закон о СМИ был внесен солидный блок поправок, который включил в Закон в этой части десять новых достаточно объемных статей (ст. 31 – 31.9)<sup>353</sup>. Этот факт указывает на то, что медийный бизнес и российские власти в принципе устраивает сложившаяся система отношений, которая могла бы прийти в движение в случае разработки и принятия нового и очевидно гораздо более масштабного закона о телерадиовещании, чем указанные поправки в Закон о СМИ. И действительно, в значительной мере новые статьи закона зафиксированы.

<sup>351</sup> См., например: Правовые аспекты лицензирования телерадиовещания и телекоммуникаций / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышова. М., 1999; Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2000.

<sup>352</sup> Согласно п. 4 ст. 1 особенности лицензирования оказания услуг телевизионного вещания и (или) радиовещания «в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии», могут устанавливаться иными федеральными законами. См.: ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

<sup>353</sup> ФЗ от 14.06.2011 № 142-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере средств массовой информации» // СЗ РФ. 2011. № 25. Ст. 3535.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

ровали *status quo*, лишь подняв на уровень закона наиболее принципиальные нормы подзаконных актов в сфере лицензирования вещания.

Последующие главы Закона о СМИ главным образом посвящены особенностям профессиональной организации работы журналиста. Так, глава 4 Закона о СМИ устанавливает процедуру получения редакцией СМИ информации по запросу от государственных органов, общественных объединений, организаций, процедуру опровержения и ответа, а также особо закрепляет обязанности по сохранению в тайне журналистского источника. Глава 5 Закона устанавливает широкий перечень прав и обязанностей журналиста, общие правила аккредитации, а также основания допустимости использования скрытой записи. Глава 6 о межгосударственном сотрудничестве содержит положения о международных договорах, распространении зарубежной информации и зарубежных корреспондентах. Заключительная глава 7 устанавливает общие нормы об ответственности за нарушения законодательства о СМИ.

Закон о СМИ 1991 г. пережил и другие поправки, но в рамках нашего достаточно общего, концептуального разговора они вряд ли заслуживают особого внимания. Тем не менее ограничиться этим мы не можем, поскольку данный закон не исчерпывает собой всего российского законодательства о СМИ, пусть и являясь в нем ключевым. В рассматриваемый период в разное время существовало еще несколько источников уровня федерального закона, которые можно отнести к «законодательству о средствах массовой информации». Поскольку важно оценить характер трансформации концепции законодательства о СМИ в целом, также скажем о них несколько слов.

В частности, необходимо упомянуть Закон о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных СМИ<sup>354</sup> и Закон о гарантиях равенства

---

<sup>354</sup> ФЗ от 13.01.1995 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

парламентских партий при освещении их деятельности государственными СМИ<sup>355</sup>. Назначение Закона о порядке освещения состоит в реализации отчетной функции органов власти перед общественностью, в гарантировании права на получение информации из открытых источников, а также в стимулировании широкой общественно-политической дискуссии с участием видных представителей власти. Данный Закон тесно связан со ст. 35 Закона о СМИ, посвященной вопросу об обязательных сообщениях. Исходная редакция ч. 2 этой ст. 35 устанавливала положение, согласно которому редакции СМИ, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, обязаны публиковать по их требованию официальные сообщения в порядке, регулируемом уставом редакции, а равно иные материалы, публикация которых в данных СМИ предусмотрена законодательством РФ. Таких предусмотренных законодательством случаев во время принятия закона о СМИ не существовало, поэтому они были систематизированы в виде отдельного закона. Причем вместе с принятием Закона о порядке освещения в Законе о СМИ появилась ч. 3 ст. 35, содержащая прямую ссылку на новый закон<sup>356</sup>.

По структуре Закон о порядке освещения состоит из нескольких довольно компактных статей. Предмет Закона составляют отношения по распространению информации, которые складываются только между двумя типами субъектов – органами государственной власти и государственными СМИ. Следует отметить, что Закон упоминает лишь о телевидении и радиопрограммах, поэтому на деятельность государственных печатных СМИ он не распространяется.

<sup>355</sup> ФЗ от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

<sup>356</sup> ФЗ от 13.01.1995 № 6-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О средствах массовой информации»» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169. Кстати, позже в эту статью в 1995 г. была включена и ч. 4, которая в последней редакции скорректирована ФЗ от 02.07.2013 № 158-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу оповещения и информирования населения» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3450.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

Согласно статье 4 Закона о порядке освещения пресс-службы федеральных органов власти ведут видеозапись всех, кроме закрытых, официальных мероприятий, для которой устанавливается бессрочный режим хранения и к которой обеспечивается доступ журналистов. Ведение записи пресс-службами не препятствует аккредитованным журналистам производить собственную аудио- и видеозапись.

Закон разграничивает обязательные, информационные и информационно-просветительские программы, которые должны выпускать в эфир государственные аудиовизуальные СМИ. Обязательными программами (ст. 5) именуются трансляции об инаугурации Президента РФ и открытии первых заседаний палат парламента и вновь образованного Правительства РФ, а также об их официальных обращениях и заявлениях в СМИ. Статья 6 об информационных программах устанавливает обязанность государственных СМИ включать в информационные передачи сообщения о назначении Председателя Правительства, о назначении выборов, о введении чрезвычайного положения и других наиболее важных решениях высших органов власти, предусмотренных Конституцией РФ, а также об обращениях, заявлениях, выступлениях и пресс-конференциях руководителей федеральных органов государственной власти.

Что касается Закона о гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными СМИ, то можно подчеркнуть, что он посвящен, во-первых, собственно допуску представленных в Государственной Думе политических партий к государственным СМИ, во-вторых, в соответствии с правилами равных пропорций. Перечень обязанных предоставлять эфир субъектов определяется согласно закону профильным ведомством<sup>357</sup>. Контроль за обеспечением

---

<sup>357</sup> На сегодня в перечне: Российское телевидение, Российский Информационный Канал («РИК»), Радио России, Вести ФМ, Маяк. См. Приказ Роскомнадзора от 19.08.2009 № 409 «Об утверждении перечня государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов, которые осуществляют освещение деятельности парламентских партий» // Документ опубликован не был. Текст содержится в справочной правовой системе КонсультантПлюс.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами осуществляется Центральной избирательной комиссией РФ (п. 1 ст. 5) на основании Порядка и Методики, которые она утверждает совместно с Роскомнадзором<sup>358</sup>.

Отметим, что оба упомянутых Закона не вызывают больших споров на практике прежде всего в силу узости круга регулируемых отношений. И в этом их основная проблема: попытка наложить столь скромную заплатку на огромную пропасть неурегулированных отношений в области общественного (публично-правового) телерадиовещания не выглядит серьезной.

В завершении можно сказать еще о двух отраженных на уровне федеральных законов тенденциях, которые способны пролить свет на особенности трансформации концепции российского законодательства о СМИ.

Во-первых, это Закон о господдержке СМИ<sup>359</sup> и Закон об экономической поддержке районных газет<sup>360</sup>, которые появились практически одновременно в середине «скучных» 90-х (в 1995 г.) и вместе же прекратили свое существование в середине «тучных» 2000-х (в 2005 г.). Хотя оба Закона работали с большими перебоями<sup>361</sup>, сам по себе политический акт их

<sup>358</sup> Постановление ЦИК России от 05.08.2009 № 167/1190-5 (ред. от 21.11.2012) «О Порядке учета объема эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах)» // Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 8; Постановление ЦИК России от 05.08.2009 № 167/1191-5 «О Методике учета объема эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах)» // Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 8.

<sup>359</sup> ФЗ от 01.12.1995 № 191-ФЗ (ред. от 22.10.1998, с изм. от 22.11.2000) «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания РФ» // Российская газета. № 235. 05.12.1995.

<sup>360</sup> ФЗ от 24.11.1995 № 177-ФЗ (ред. от 02.01.2000) «Об экономической поддержке районных (городских) газет» // Российская газета. № 231. 29.11.1995.

<sup>361</sup> См., например: Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики: Учебник. М., 2002. С. 66.

## § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации

---

принятия в свое время можно воспринимать сугубо положительно. Будучи неплохим подспорьем для небольших изданий, Законы послужили делу поддержания многообразия мнений в общественной дискуссии в относительной независимости от государственных и муниципальных органов и бизнеса. Вероятно, в 2005 г. было принято решение, что их ресурс уже исчерпан и достигнуто достаточное многообразие мнений.

Во-вторых, можно упомянуть и Закон 2010 г. о защите детей от вредной информации<sup>362</sup>, который хотя и по касательной, но все же самым непосредственным образом затрагивает деятельность СМИ. Главный символический смысл для системы информационных отношений, который можно вывести из его содержания, заключается в том, что государство предпочитает ограничивать распространение негативной информации, а не содействовать развитию и умножению позитивной<sup>363</sup>. Повидимому, стиль ограничений традиционно слишком хорошо удается, чтобы не пользоваться им для достижения наступившего практического эффекта.

Помимо собственно законов в комплекс федерального законодательства о СМИ включаются указы Президента, постановления Правительства, а также акты федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование в сфере СМИ. В данном материале у нас нет намерения рассматривать их, для иллюстрации в этой связи особенностей общей концепции российского законодательства о СМИ укажем лишь на один факт. Если сегодня при самом большом желании для перечисления федеральных законов, специализирующихся на вопросах СМИ (т.е. источников права, которые хотя бы名义ально вырабатывает общенародное представитель-

---

<sup>362</sup> ФЗ от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

<sup>363</sup> Поскольку мы уже высказывались в отношении одной из ранних версий этого законопроекта, комментарии по этому вопросу опускаются. См.: Шевердяев С.Н. Проблемы концепции проекта федерального закона о защите детей от вредной информации // Законодательство и практика масс-медиа. 2005. №4 (52). С. 23 – 25.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ство, парламент), хватит пальцев одной руки, то действующих подзаконных актов в этой области справочные правовые системы выдают около полутысячи. Это говорит о том, что степень внимания к СМИ со стороны исполнительной власти как минимум в сто раз выше, чем у законодательной. Возможно, это нормальный расклад для многих других областей регулирования, но насколько это приемлемо для сферы свободной дискуссии и конкурирующих общественно-политических идей, для гарантирования конституционного принципа идеологического плюрализма?

### **§ 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации**

«Прежде, чем мы приступим к просвещению...  
надлежит изгнать из государства всех людей  
опасного образа мыслей, кои глухи к голосу разума  
и совращают народ на различные дурачества»  
*Гофман Э. Крошка Цахес  
по прозванию Циннобер<sup>364</sup>*

Государству в общем европейской культуры, более того, относящемуся к континентальной правовой семье, в настоящее время не составляет большого труда сформировать облик своего законодательства о средствах массовой информации таким образом, чтобы к решению своих проблем привлечь в итоге объемный политико-правовой опыт европейских стран, наработанный по меньшей мере в последние несколько десятилетий. Основу для этой работы могла бы составить вполне уже способная характеризоваться в качестве полноценной отраслевой системы область современных правовых стандартов

---

<sup>364</sup> Гофман Э.-Т.-А. Золотой горшок; Крошка Цахес по прозванию Циннобер: Сказки. СПб., 2014. С. 125 – 126.

---

§ 3. Основные направления реформы российского  
законодательства о средствах массовой информации

---

Совета Европы в этом вопросе. Восстановление гармонических пропорций в отечественном законодательстве о СМИ на основе общеевропейского лекала путем прибавления недостающего и убавления лишнего делает эту задачу простой и даже приятной для любого кропотливого специалиста. Однако главная проблема в том, что сама по себе необходимость применения такого лекала регулируется совсем не законодательством о СМИ. Иными словами, корни вопроса о том, как нам обустроить законодательство о СМИ, лежат далеко за его пределами.

Разговор о существовании некой совершенно исключительной специфики стоящих на повестке у отдельных стран государственных задач, которые заставляют выстраивать практику и кроить законодательство каким-то особым образом, мы бы хотели оставить в основном для другого места. Представляется, что этот разговор не имеет конца и не слишком связан с юридической наукой. Можем ли мы разделять общие стандарты правового мироощущения, которым нашли возможным следовать такие разные страны как Англия и Германия, Дания и Турция, Португалия и Сербия – это вопрос идеологии, а не права. Между тем, он решает все... Будем ли мы пытаться создавать новые альтернативные международные стандарты (например, продолжив развитие законодательства СНГ), которым предпочтет следовать, или согласимся имплементировать рекомендации Совета Европы, которые подписали ранее? В силу традиционного отсутствия широкого политического дискурса в обществе «народные массы» к этому разговору не имеют отношения, воспитанные отечественной историей быть пластичными и готовыми воспринимать любые варианты. Поэтому, по всей видимости, необходимый выбор должен сделать российский политический класс, под которым здесь можно понимать людей, причастных к политическим событиям.

Представляется, что сегодня не существует каких-либо неразрешимых для юристов вопросов в совершенствовании зако-

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

нодательства о СМИ. Если позиция в отношении неуклонного соблюдения Конституции РФ и действующих международных стандартов будет сформулирована, т. е. будет проявлена пресловутая «политическая воля», то последовательность правового регулирования в сфере СМИ экспертным сообществом будет восстановлена достаточно четко и оперативно. Однако есть и другой аспект проблемы «выходящей за пределы строгого юридического исследования». Ведь немалые трения также могут возникнуть со стороны медиа-бизнеса, который извлекает вполне себе коммерческого рода преференции из существующего положения вещей, например, имея доступ к политическому ресурсу и обменивая на него свои возможности (например, поддерживая на выборах в меру сил). Наличие подобных организационных возможностей – весьма ценный ресурс, который позволяет отсекать конкурентов и расширять экспансию в профильном и непрофильном бизнесе. Ни один предприниматель не откажется от такого ресурса просто из добрых побуждений, покуда подобного рода деятельность не станет незаконной и последовательно искореняемой в практике правоохранительных органов. Иными словами, медийный бизнес может поддерживать лоббистские усилия в противоположном направлении достаточно долго, даже если политически вопрос будет решен положительно. Поэтому российскому политическому классу предстоит не только пассивно согласиться с неким поворотом в восприятии проблемы, но и настоять на нем. Следовательно, для начала было бы продуктивно наладить в профессиональном сообществе полноценный и искренний диалог для того, чтобы реформа велась открыто, а ее подковерный пафос со стороны недовольных не вылился на телезрителей и читателей, которые могут быть использованы как инструмент манипуляций каким-нибудь «ассиметричным» образом. Многие могут сказать, что навыки ведения диалога в подобном стиле в значительной мере сегодня утеряны, ну так что же, их надо восстанавливать.

Но как же должен быть поставлен вопрос о реформе в сфере СМИ, чтобы для начала привлечь к нему внимание по-

---

§ 3. Основные направления реформы российского  
законодательства о средствах массовой информации

---

литического класса, если ни ряд очевидных попыток со стороны культурной части общества актуализировать беседу об обновлении режима работы политической системы, ни угроза международной изоляции не способны поколебать его комфорта? Возможно, ответ кроется в специфике культуры нашей действующей политический элиты, которая была отточена годами выстраивания «эффективной демократии». Очень похоже, что оказывается легко пережить несоответствие существующей практики правовым установлениям, но, в особенности духу закона, когда помогает отрицание его логики и следование альтернативной системе моральных установок. По этому поводу очень примечательно высказался современный оригинальный философ С. Жижек: «Цинизм ... распознает, что учитывает частный интерес, стоящий за идеологическими универсалиями, дистанцию, разделяющую идеологическую маску и действительность, однако у него есть свои резоны, чтобы не отказываться от этой маски. Такой цинизм не есть откровенно аморальная позиция, скорее тут сама мораль поставлена на службу аморализму; типичный образец циничной мудрости — трактовать честность как высшее проявление бесчестности, мораль — как изощренный разврат, правду — как самую эффективную форму лжи. Такой цинизム является, следовательно, своего рода извращенным «отрицанием отрицания» официальной идеологии: циническая реакция состоит в утверждении, что легальное обогащение гораздо более эффективно, чем разбой, да к тому еще и охраняется законом. В «Трехгрошовой опере» Бертольд Брехт говорит об этом так: «Что значит ограбление банка по сравнению с учреждением нового банка?»<sup>365</sup>.

Но что же тогда можно сделать, чтобы приблизить российский Закон к его духу и практику к Закону? Ведь говоря откровенно, приведенные слова, наверное, могут быть сказаны в отношении политической элиты любой страны. Вопрос тут не в ее государственной принадлежности или историческом времени, когда она пребывает у власти, вопрос в особом со-

---

<sup>365</sup> Жижек С. Возвышенный объект идеологии. М., 1999. С. 37.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

рте людей, которые достигают успеха в политической пищевой пирамиде, поскольку неформальные правила игры везде в основном одинаковы. Лишь только прямые мажоритарные выборы и революции могут выбрасывать, порой, на поверхность политической жизни принципиальных романтиков и других неформатных для этой традиции людей. Однако, надо признать, что в демократических странах, где способ существования такой ниши субъектов оказался приемлемым и стабильным, имеют место параллельные компенсаторные механизмы в виде авторитетных и уважаемых, в том числе и самой властью, институтов гражданского общества и независимого и уверенного в себе бизнеса. Кроме того, принимая тезис о цинизме элит как данность, с ним вполне можно было бы даже и смириться, если бы в отдельных конкретных случаях за этим не следовали разрушительные последствия для безопасности страны, благосостояния ее граждан и национальной культуры. Представляется, что политика активного «нащупывания» баланса допустимого и недопустимого со стороны власти в отношении общества не имеет положительной перспективы в нашем случае. Испытывать терпение народа, который веками учился терпеть, но иногда склонен прерывать размеренное течение жизни зарвавшейся бюрократической машины, — это не самый элегантный рецепт поддержания государственной стабильности и воспроизводства политической элиты. Следовательно, оптимальным вариантом актуализации постановки вопроса о политической реформе, в том числе и реформы законодательства о СМИ, было бы инициативное переосмысление политическим классом бесперспективности сохранения такого экстремально циничного подхода и поступательное выведение из своего стада «паршивых овец», которые препятствуют здоровому политическому процессу<sup>366</sup>.

---

<sup>366</sup> Интересные суждения высказываются исследователями в отношении изменения со временем естественных физических и социальных условий развития общества. Возможно, например, что указанной перемене способствует смени на поколений: «Американский социолог Рональд Инглхарт показал, что люди, сформировавшиеся во времена экономических трудностей (когда «кусок хлеба» не гарантирован), склонны затем всю жизнь ориентироваться на выживание».

Далее. Коснемся теперь вопроса о том, как в общей конституционно-правовой теории, взятой в аспекте нашего разговора об идеологическом плюрализме, можно было бы примирить два полюса указанного выше принципиального выбора: защиту суверенитета и самобытности с потребностью следовать привлекательным международным правовым стандартам. Ответ на этот вопрос будет способствовать тому, чтобы интенсифицировать дискурс внутри политического класса относительно места и роли СМИ в обществе и указать на вполне приемлемые места надежной и прочной стыковки различных по своим задачам политico-правовых идей.

Идея государственной безопасности сочленяется с идеей свободы политической дискуссии в современном российском конституционном праве немного не совсем так, как это формально выглядит в иных зарубежных конституциях или международных документах о правах человека. Последние в основном предлагают конституционную вытяжку из естественно-правовой доктрины в виде безусловного гарантирования свободы слова с наличием ряда исключений из нее, в том числе в связи необходимостью обеспечения национальной безопасности и государственной целостности. Такой подход явно не воспринимается серьезно нашей официозной юриспруденцией. Позитивистский подход, как более привычный и до сих пор авторитетный, обязывает нас смотреть на этот вопрос системно. И в российской Конституции этому есть реальная нормативная основа. Речь идет о соотношении правовых категорий государственного суверенитета и идеологического плюрализма, отраженных в главе об основах конституционного строя действующей российской Конституции (ст. 4 и ст. 13 соответственно).

Полагаем, что псевдодолиберальная установка, отрицающая возможность присутствия тезиса о государственном суверени-

---

тии. А тот, кто вырос в благополучную эпоху, с большей вероятностью будет стремиться к самореализации, которая невозможна без демократии и открытости». – См.: Травин Д. Как завершится путинская эпоха. URL: <http://www.rosbalt.ru/blogs/2015/05/13/1397811.html>

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

тете в разговоре о политическом дискурсе (да еще на таких высоких ролях), совершенно непродуктивна, хотя бы потому что она противоречит фактам реальной действительности. Для всех без исключения государств «национальные границы» в свободном потоке информации оказываются важными. В свое время западный мир свел на нет интернациональную дискуссию о Новом международном информационном порядке не только потому, что эта идея противоречила внутренней конституционной доктрине этих государств (в конце концов почему бы не выработать новые принципы для межгосударственного уровня), а потому, что их абсолютное информационное доминирование в мире лишало символы их национальной идентичности каких-либо угроз. Более того, ведь в отношении даже внутриполитической дискуссии в этих странах периодически возникают волны критики по поводу истинной свободы прессы в этих государствах. К примеру, известный в прошлом американский исследователь-коммунист Г. Шиллер, на которого по понятным причинам в советской литературе некогда обильно ссылались, вовсе отказывал американской печати в том, чтобы считать ее проводником свободного слова<sup>367</sup>.

Однако и более взвешенная современная позиция признанных западных ученых не только принимает в расчет проблематику национальной идентичности, но и признает за ней системообразующий характер в профильном законодательстве о СМИ и практике. К примеру, известный американский же профессор М. Прайс утверждает следующее: «Согласно моему определению, под национальным телевидением понимает-

<sup>367</sup> В частности, автор пишет, что легко поверить, что в стране с 6,7 тыс. коммерческих радиостанциями, более чем 700 коммерческими телестанциями, 1,5 тыс. ежедневных газет и т. п. существует выбор, однако «на практике, за исключением довольно небольшой избранной части населения, которая знает, что ей нужно, и потому может воспротивиться массовым потокам информации, большинство американцев в основном, хотя и подсознательно, попадают в лишенную всякого выбора ловушку...», и далее «информационные монополии ограничивают информационный выбор во всех сферах своей деятельности. Они предлагают лишь одну версию – свою собственную». См.: Шиллер Г. Манипуляторы сознанием. М., 1980. С. 37.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

ся телевидение (вещательная структура), имеющее некоторые скрытые или явные обязательства по укреплению государствообразующего общества независимо от его моно- или многонационального характера и рассматривающееся в качестве государственного инструмента формирования образа государства в народных массах. Потребность в телевизионной службе с функциями, отличными от рыночных, в конечном счете основывается на необходимости укрепления идеи общества, усиления демократических ценностей и идеи государства»<sup>368</sup>. Далее ученый высказывает еще более определенно: «Неправильно игнорировать необходимость и неизбежность роли государства в производстве и взращивании образов. Государство (чаще – нация, которую оно стремится включить в себя) становится, среди прочего, тем, что одними философами и социологами называется «*imaginaire sociale*» («воображаемое общественное»), а другими – набором историй, изобретений или грез. Подобное описание государства никоим образом не очерняет его концепции (или конкретное государство) и не умаляет его легитимности. Оно признает сложность продолжения существования государства и постоянную потребность в передаче набора идеалов и достижений. Содержание поступающих к гражданам образов и информации подпадает под действие этих факторов и устанавливает место истории, патриотизма и лояльности. Вещание – как общественное, так и частное, как национальное, так и глобальное – может только повлиять на пакет образов, составляющих государство»<sup>369</sup>.

Иными словами, государственный суверенитет в российской Конституции выступает той самой правовой категорией в рамках основ конституционного строя, которая систематизирует пространство свободной дискуссии в интересах упрочения основ демократии. Суверенитет, действительно, оказывается более общей правовой категорией нежели плюрализм,

---

<sup>368</sup> Монро Прайс. Телевидение, телекоммуникации и переходный период: право, общество и национальная идентичность. М., 2000. С. 30.

<sup>369</sup> Там же. С. 60.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

но и только. Это совершенно не означает, что суверенитет может быть выше плюрализма или может его заменить. Если одной нормой можно пренебречь ради другой, то в чем задача указания последней? Такая постановка вопроса противоречила бы принципу правовой определенности и лишала бы смысла правовое регулирование как таковое. Таким образом, между принципами суверенитета и плюрализма не существует вертикальной нормативной иерархии (ее можно вывести разве из того, что понятие суверенитета употреблено в первой главе Конституции на девять статей раньше плюрализма, что, конечно, абсурдно), речь идет о нормах одного порядка, одной юридической силы. Но поскольку нормы не могут работать автономно, по смыслу российской Конституции имеет место их нормативное сочетание, согласно которому суверенитет (носителем которого по ст. 3 Конституции РФ «является многонациональный народ Российской Федерации») оказывает определенное и даже системообразующее воздействие на практику идеологического плюрализма, на правила ведения свободной дискуссии.

К чему это ведет, если немного спуститься с уровня общих категорий? Разумеется, в признании наличия взаимосвязи государственного суверенитета и идеологического плюрализма не было бы особого толка, если бы оно не указывало на ряд практических следствий. Прежде всего это позволяет определить приемлемую в демократическом обществе степень и формы участия государства в регулировании публичного дискурса. Здесь явно выделяемы два базовых направления государственной активности: а) ограничения возможностей для распространения информации негативного содержания, которая ущемляет демократическую дискуссию, сводит ее к абсурду, либо привносит в культуру диалога агрессивные и разрушительные элементы, б) поощрение распространения информации позитивного характера, которая укрепляет основания демократической государственности. Сложно отрицать, что в деятельности любого государства активно присутствуют

оба направления работы, но главный вопрос в деталях. Как мы видим, суверенитет является формальным предохранителем в процессе свободной дискуссии, выступая на защите государственности от такого бурления общественного диалога, который вызывает критическую перегрузку политической системы и разрушает государство. Но поскольку подобная постановка вопроса представляет собой слишком удобный инструмент для подавления оппозиции любого рода, она не может толковаться произвольно. Важен этот вопрос и в отношении направления ограничений, и применительно к поощрениям.

Что касается ограничений, то государства обязаны устанавливать закрытый, абсолютно определенный и по возможности максимально компактный перечень оснований ограничения распространения информации в зависимости от ее содержания.<sup>370</sup> Не существует никаких других правовых оснований к тому, чтобы государство вторгалось в сферу смыслов, в область содержания сообщений путем нормативных запретов. На защите данного постулата стоит и авторитетнейший правовой идеал запрета цензуры (т.е. запрета проведения предварительной оценки содержание сообщений с целью ограничения их распространения).

Но кроме ограничений по содержанию современные государства склонны включать в законодательство о СМИ ограничения в виде особых требований к участникам внутреннего общественного диалога или к их продукции (уже безотносительно к ее содержанию) с тем, чтобы обеспечить их известную лояльность, соответствие их информационной продукции местному пониманию национальной идентичности. Распространенными примерами таких конституционно-правовых приемов являются следующие: ограничения на

<sup>370</sup> В отношении свободы слова такой перечень сегодня устанавливается ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и ст. 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод. См. также: Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах / Пер. и коммент. Л.Н. Шестакова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1992. № 4. С. 59.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

долю иностранного капитала в составе имущества СМИ; запрет на учреждение распространяемых на территории страны СМИ иностранцами и апатридами как таковыми, либо не проживающими в данной стране гражданами; лицензирование деятельности в области телерадиовещания в части решения вопроса о программных обязательствах претендентов на радиочастоты; установление общих квот на объем идущих в эфир передач зарубежного производства; ограничения вещания сигналов, поступающих из-за пределов государства на национальном языке; и проч. В этой связи не сложно представить, что классическая теория свободы слова, отраженная в международных документах о правах человека, не слишком приспособлена работать с постановками вопроса подобного рода<sup>371</sup>. Системно этот вопрос может быть урегулирован лишь на уровне законодательства, в т.ч. международного, что неоднократно и становилось объектом внимания общеевропейских властей, к примеру, в вопросе о квотах на европейские телерадиопрограммы<sup>372</sup>. Таким образом, с точки зрения конституционной теории вопрос о соотношении категории суверенитета

<sup>371</sup> Например, даже известные прецеденты ЕСПЧ по вопросам лицензирования телерадиовещания стали возможны не в последнюю очередь благодаря особой формулировке свободы выражения мнения в ч. 1 ст. 10 Европейской конвенции, которая включает такие слова: «Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий», которые были включены буквально на последней стадии подготовки Конвенции. Например, дело Аутроник АГ против Швейцарии (1990), Гроппера Радио АГ и др. против Швейцарии (1990), «Информационсферайн Лентиа» и др. против Австрии (1993). См., например: Маковей М., Чефранова Е. А. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Ст. 10. Право на свободу выражения своего мнения. Прецеденты и комментарии. М., 2001. С. 17.

<sup>372</sup> Например, согласно п. 1 ст. 10 Европейской конвенции о трансграничном телевидении 1989 г.: «Каждый транслирующий участник обеспечивает, где это возможно и соответствующими мерами, чтобы телевещатели предоставляли европейским программам большую часть телевизионного времени, исключая время, отводимое новостям, спортивным событиям, играм, рекламе и передаче телетекста. Такая доля времени обеспечивается прогрессивно на основе соответствующих критериев с учетом информационных, образовательных, культурных и развлекательных обязанностей телевещателя перед зрителями». См.: Европейская конвенция (ETS № 132) о трансграничном телевидении от 05.05.1989 г. // Совет Европы и Россия. 2003. № 1. С. 50 – 58.

и идеологического плюрализма имеет явную объяснительную способность и может восполнить доктринальную лакуну в отношении такого рода мер, которая образуется при применении естественно-правового подхода.

Однако еще больше оснований для этого вывода мы находим, говоря о поощрениях со стороны государства в отношении развития позитивного контента в обществе. Надо признать, что правовое оправдание информационной активности государства только на базе классической теории свободы слова как негативного права человека, защищающего отдельных индивидов от посягательств и притеснений со стороны государства, также имеет ограниченный потенциал. Однако, мы более чем хорошо знаем, что чрезмерная активность государства в сфере публичной информации может свести на нет декларируемые идеи о свободе слова, даже в отсутствие всякой практики ограничений и запретов. Например, абсолютное информационное доминирование государственных СМИ (или контролируемых государством СМИ) при видимом внешнем разнообразии независимых и достаточно свободных источников информации не характеризует общественный дискурс как свободный. Речь опять здесь идет совершенно не об индивидуальной свободе слова, а о плюрализме в обществе в целом, который может и должен оцениваться системно, как ведущая конституционно-правовая категория.

Итак, по каким направлениям может разворачиваться правовое регулирование поддержания демократическим государством образов лояльности и развития позитивного контента? Не претендуя на исчерпывающий характер, можно выделить такие направления.

Во-первых, государство повсеместно регулирует отношения, возникающие в связи с чествованием официальных государственных символов, культурными или историческими традициями (государственный язык, государственная религия, герб, гимн, официальные праздники и проч.).

Во-вторых, нормативная поддержка лояльности государ-

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ству осуществляется посредством выработки требований и стандартов образования и воспитания, которые создают основы развития культурной идентичности, восприятия и оценки в этой канве национальных интересов. В частности, к таким нормам относятся государственные образовательные стандарты в целом, программы учебных заведений по отечественной и мировой истории, которые значительно ориентируют политическое мировосприятие гражданина. Большое значение имеют программы по изучению национальной литературы, которые являются способом привития уважения и понимания специфики национального духовного опыта. К нормам этой группы относятся также требования по сути по «проверке лояльности» при приеме в гражданство, такие как знание национального языка или истории, или при приеме на государственную службу, военную службу и проч.

В-третьих, важной частью поддержки идентичности является развитие государственных программ или государственная поддержка общественных и частных инициатив и проектов, способствующих развитию правового и политического сознания. Меры по развитию правовой информатизации, публичных политических дискуссий в государственных и частных средствах массовой информации, развитию программ правового воспитания в образовательных учреждениях и другие мероприятия также могут проводиться посредством централизованного государственного регулирования. Для стран с заметным авторитарным наследием особое значение имеет определение пределов активности государства в этой области. И ниже мы отдельно посвятим этому часть работы.

Таким образом, мы рассмотрели наиболее общую теоретическую основу, на которой может быть развернута последовательная программа успешных реформ системы функционирования средств массовой информации в России. Исходным ее пунктом является серьезное отношение к норме ст. 13 действующей Конституции РФ об идеологическом плюрализме, которая очень часто выпадает из поля зрения в научной дискуссии.

Следующий принципиальный вопрос, который важно

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

оценить с точки зрения основ конституционно-правовой доктрины, связан с пониманием существа средств массовой информации как правового института. Оговоримся, что ввиду многозначности понятия СМИ<sup>373</sup>, ниже мы будем говорить о СМИ как об организации, как о способе объединения людей. И потому главный для нас здесь вопрос, который до сих пор в конституционно-правовой науке формулируется как проблема, таков: можно ли признать СМИ институтом гражданского общества, и если так, то какова именно его правовая форма? От ответа на этот вопрос будут зависеть и другие ответы, например, как СМИ соотносятся с другими институтами гражданского общества, распространяется ли тогда на законодательство о СМИ общая часть условного «права институтов гражданского общества», а также каково приемлемое в демократическом обществе соотношение государства и СМИ?

Необходимо начать с того, что разговор о СМИ как об институте гражданского общества не в полной мере кажется сегодня конституционно-правовым. Действующее российское конституционное законодательство не использует термина как «институт гражданского общества». Между тем, понимание того, чем должны являться институты гражданского общества имеется у государствоведов далеко не только на основании знаний из области политической социологии или общей теории государства и права. Проблемы развития институтов гражданского общества – это часть профильной конституционно-правовой доктрины. Существуют и некоторые совершенно отчетливые исторические параллели, показывающие, что законодательство в этой области некогда могло пойти по иному пути и мы были бы знакомы с данным термином в конституционной юриспруденции гораздо более основательно.

<sup>373</sup> К примеру легальное понятие средств массовой информации в Законе РФ о СМИ 1991 г. в ст. 1 определяет их как «периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)». См.: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 24.11.2014) «О средствах массовой информации» // Российская газета. № 32. 08.02.1992.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

Речь, например, о проекте Конституции РФ, разработанном к 1993 г. Конституционной комиссией, в структуре которого существовал раздел третий «Гражданское общество» с отдельной главой IX «Массовая информация»<sup>374</sup>.

Термин «гражданское общество» в литературе используется в разных значениях<sup>375</sup>. Однако это совершенно не может являться препятствием для его серьезного рассмотрения в правовых исследованиях. Например, такие термины, как «организация» или «институт», гораздо более многозначны, но это не мешает их широкому хождению. Что говорить, если даже в отношении понятий «государство» или «право» среди ученых нет единства. Чаще всего под «гражданским обществом» сегодня предлагается понимать либо некое качественное состояние развития общества (которое в доминирующей европейской традиции противостоит государству)<sup>376</sup>, либо совокупность организаций, характеризующихся активной позицией по актуальным социально-политическим вопросам и отличающихся широким фронтом собственных инициатив<sup>377</sup>.

На наш взгляд на нынешнем этапе развития государственно-правовой доктрины под гражданским обществом можно понимать такое состояние развития относительно независимой от государства и экономики части публичной сферы обще-

<sup>374</sup> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 318.

<sup>375</sup> См., например, обзор основных взглядов на использование термина «гражданское общество»: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. Том 1. М., 2010. С. 497.

<sup>376</sup> Данную постановку вопроса мы встречаем еще у Д. Локка и Ш. Монтескье (см., например: Хархордин О. Проект Достоевского // *Pro et contra*. Том 2. 1997. № 4), но окончательно теоретически закрепленной ее можно считать в гегелевской «Философии права», согласно которой гражданское общество представляет собой сферу реализации особенных, частных целей и интересов отдельной личности, «в гражданском обществе каждый для себя – цель, все остальное для него ничто». См. Гегель Г. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 228.

<sup>377</sup> В объемном теоретическом исследовании по этому вопросу Дж. Коэн и Э. Арато выводят современное представление о гражданском обществе как о совокупности корпораций сословного общества средневековой Европы: См.: Джин Л. Коэн, Эндрю Арато. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / Общ. ред. И. И. Мюрберг. М.: Издательство «Весь Мир», 2003. С. 134.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

ства, в котором граждане мобилизованы для беспрепятственного выражения активной жизненной позиции по насущным общественным интересам с помощью добровольных ассоциаций<sup>378</sup>. Наиболее важными для конституционно-правового рассмотрения чертами институтов гражданского общества, т. е. субъектов, населяющих пространство гражданских инициатив<sup>379</sup>, являются следующие:

- 1) их деятельность по содержанию должна носить общественно-политический характер;
- 2) институты не должны быть встроены в систему органов государственной власти или участвовать в осуществлении ее функций;
- 3) их функционирование не должно быть направлено на извлечение прибыли<sup>380</sup>.

Благодаря первому указанному признаку можно признать, что совершенно не все общественные объединения могут быть признаны институтами гражданского общества, поскольку деятельность многих из них может быть направлена на удовлетворение культурно-бытовых потребностей или вовсе служить способом организации досуга (например, общество филателистов или краеведческий клуб). Хотя ясно, что на таком общем уровне рассуждений пока невозможно привести единственный, четкий и компактный критерий деятельности, которую можно было бы признать общественно-политической.

Кроме того, в настоящее время в этом вопросе слишком многое зависит от политической конъюнктуры, которая не позволяет разобраться даже со строго формальными параметрами. К примеру, анализ реализованной сегодня в законодательстве инициативы об «иностранных агентах» свидетельствует о

<sup>378</sup> Данная позиция обосновывается в отдельной публикации автора. См: Шевердяев С. Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 2 – 10.

<sup>379</sup> С точки зрения других знакомых коннотаций их можно сравнить с «общественностью», которая сильно отличается от «народных масс» или «электората».

<sup>380</sup> Именно это принципиальное разграничение независимых гражданских институтов с органами власти и коммерческими юридическими лицами и позволяет называть их в западной социологии «третьим сектором».

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

желании максимально расширить перечень таких субъектов, правда, с целью обеспечения в их отношении контрольных функций государства<sup>381</sup>. Но, возможно, это способно привести и к обратному эффекту, поскольку большое число организаций, не помышлявших ранее об участии в политической жизни, законом теперь склоняются к тому, чтобы рассматривать себя в этом контексте.

Немаловажно также и то, что организации, по своей форме или характеру деятельности не приспособленные к ведению общественно-политической работы, в своем развитии могут приобрести со временем (или на определенный период времени) черты институтов гражданского общества. Так, например, может случиться с профсоюзами, которые прибегнут к выдвижению политических лозунгов, а также религиозными организациями, национально-культурными автономиями, цеховыми профессиональными (типа адвокатуры) или саморегулируемыми организациями и т.д.

Однако почему же эти общие наблюдения о формальных признаках институтов гражданского общества оказываются важными для понимания специфики правового статуса средств массовой информации? Прежде всего, это важно для того, чтобы СМИ как основной проводник конституционно гарантированного идеологического многообразия не были растворены ни в государстве, ни в бизнесе, т. е. с одной стороны, не стали бы инструментом государственной пропаганды при непосредственном руководстве или курировании со стороны отдельных государственных органов и должностных лиц, с другой стороны, чтобы повседневная хозяйственная сторона деятельности органа печати не возобладала над его содер-ательной общественно-политической функцией.

Специфика СМИ, в работе которых перемешаны политические, правовые, организационные, экономические и техно-

<sup>381</sup> ФЗ от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Российская газета. № 166. 23.07.2012.

---

§ 3. Основные направления реформы российского  
законодательства о средствах массовой информации

---

логические моменты, делает разговор о формальном выражении и защите их общественных задач гораздо более детальным, чем разговор об общих признаках институтов гражданского общества.

Во-первых, надо признать, что не только могут иметь место, но и существуют как норма жизни СМИ, которые могут быть только государственными (например, газеты для официального опубликования нормативных актов) или только коммерческими (к примеру, журналы такого рода, которые называют «мужскими» или «женскими»). Поэтому все СМИ автоматически не могут быть причислены к лицу институтов гражданского общества.

Во-вторых, основным признаком в возможности признания за СМИ черт института гражданского общества является его преимущественный тематический профиль, который должен быть общественно-политическим. Например, журнал теоретической астрофизики, издаваемый на средства авторов-ученых, даже при таком негосударственном и некоммерческом финансировании не приобретает черт гражданского активизма, т.е. СМИ должны быть обращены на проблемы, которые принято именовать общественными, которые касаются не столько большинства людей (в этом плане не должно быть конкуренции, например, журналам о личном здоровье или семье), сколько касаются именно проблем публичной жизни, которые в соответствующей национальной культуре принято обсуждать максимально широко, т. е. о социальных проблемах, проблемах общества.

В-третьих, в структуре участников организации по производству и распространению СМИ необходимо идентифицировать тот организационный элемент, который претендует на то, чтобы СМИ рассматривалось в контексте гражданского общества. Проблема заключается в том, что действующий Закон о СМИ предусматривает возможность формирования различных комбинаций в этой «геометрии отношений», выделяя, учредителя, собственника, редакцию, издателя, распространителя,

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

вещателя, телеканал, сетевое издание и т.д. Организационно каждый из этих элементов может быть выделен в самостоятельное юридическое лицо, может быть выделен в качестве отдельного звена в структуре одного юридического лица. Но вполне допустим вариант, когда даже этого последнего разделения формально не происходит, например, в случае, когда все указанные функции СМИ представлены в деятельности миниатюрного коллектива, а то и вовсе одного человека (например, в рамках скромной городской газеты с собственной материальной базой, а чаще – в случае с сетевыми СМИ).

Итак, что это за организационный элемент, который можно признать относящимся к гражданскому обществу? Собственник, как владелец материальных фондов организации по выпуску СМИ, или вещатель, реализующий техническую возможность распространения телерадиоканалов на основе лицензии, и большинство других перечисленных выше субъектов, осуществляют лишь хозяйствственные, технологические и иные задачи обслуживания инфраструктуры, связанной с рождением и распространением свободной общественной мысли. Таким образом, лишь только один элемент этой «геометрии отношений» может быть признан институтом гражданского общества – это редакция. Согласно ст. 2 Закона о СМИ «под редакцией средства массовой информации понимается организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации». Следовательно, если редакция организационно выделяема в самостоятельную структуру, то именно она и должна идентифицироваться в конституционном праве как институт гражданского общества. При этом редакция в этом самостоятельном качестве теоретически может быть организована как юридическое лицо, либо как группа физических лиц, вовсе не связанных гражданским законодательством. Редакционный коллектив может быть в полном составе представлен в форме общественного объединения без образования юридического лица или с таковым. Но и в этом

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

случае статус редакции не поглощается и не заменяется статусом общественного объединения, просто один и тот же коллектив людей выступает в разных подсистемах отношений для реализации разных же с точки зрения законодательства задач.

Сложнее вроде бы обстоит дело с ситуацией, когда редакция выделена организационно, но лишь в рамках корпоративной структуры юридического лица, либо не выделена вовсе (например, в указанном выше случае, когда у миниатюрного коллектива не разделены функции журналиста, собственника, издателя и т. д.). Однако, если принимать в расчет правовую логику, связанную с необходимостью защиты гражданских институтов от государства, либо от капитала, а именно это является сущностной проблемой теории гражданского общества, то вопрос перестает быть сложным. Так, в случае слитного существования редакции, собственника и т. д. в одном лице, все это организационное единство, должно считаться институтом гражданского общества.<sup>382</sup> В случае, когда редакция выделяется в качестве элемента корпоративной организационной структуры, то здесь можно выделить две стороны проблемы. Во-первых, данное юридическое лицо, которое включает в себя редакцию в качестве элемента, должно быть защищено от государства в своем целостном организационном единстве. Во-вторых, также и внутри корпоративной структуры юридического лица редакция должна быть защищена, но на этот раз от собственника.

В настоящее время в специализированных работах по конституционно-правовым проблемам гражданского общества признание СМИ в качестве института гражданского общества стало привычным<sup>383</sup>. А в работах, которые особо посвящены

<sup>382</sup> На наш взгляд, если профиiliруемый источник информации будет посвящен общественно-политической тематике, то законодательство, имея в виду идею развития идеологического многообразия, могло бы рассматривать такую организацию как институт гражданского общества даже если этот небольшой коллектив единомышленников предпочтет для себя какую-то коммерческую юридическую форму своего существования.

<sup>383</sup> См., например: Гавриленко В.И. Гражданское общество и правовое государство: проблема обеспечения синхронного развития // Конституционное

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

СМИ как институту гражданского общества таковым собственно признается редакция<sup>384</sup>. Т.е. в литературе рассмотрение СМИ в этом качестве перестало носить какой-то спорный характер, а при детальном разбирательстве устраниются сомнения в отношении признания редакции в качестве института гражданского общества.

Но каковы же следствия признания редакции общественно-политического СМИ институтом гражданского общества? Прежде всего, речь идет о системе правовых механизмов, позволяющих обеспечить независимость такой редакции в качестве представителя общественного сектора, как от бизнеса, так и от государства. Действующий Закон о СМИ очерчивает направления такой защиты достаточно явственно. Для защиты от «власти капитала», т. е. для защиты от собственника в системе корпоративных отношений, имеется возможность гарантировать ее формальные параметры посредством принятия

---

развитие России: Межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2006. Вып. 7. С. 37; Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 395; Гриб В.В. СМИ как институт гражданского общества // Информационное право. 2010. № 1. С. 32 – 35; Сусликов С. А. Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

<sup>384</sup> Так, например, согласно позиции А.А. Уварова «редакция СМИ в лице возглавляемого главным редактором коллектива журналистов и выступает надлежащим субъектом, идентифицирующим СМИ в системе правоотношений гражданского общества и государства... Для деятельности СМИ характерны все принципы деятельности гражданского общества, а именно: самоуправление; инициативный (добровольный) порядок создания и деятельности; не-вмешательство в деятельность СМИ со стороны властных структур и других субъектов права; плюрализм выражения своего мнения; конкуренция (все СМИ и его представители имеют равные права и обязанности, гарантируются от незаконного ограничения их деятельности, не имеют привилегий по отношению друг к другу); координация (не находятся в чьем-либо административном подчинении и действуют на свободной равноправной основе). Весьма разнообразен арсенал инструментов журналистской деятельности: различные журналистские расследования, интервью, комментарии каких-либо фактов и событий. Наиболее ценным качеством СМИ как института гражданского общества является их публичность и одновременность воздействия на широкий круг людей». См.: Уваров А.А. Средства массовой информации как институт гражданского общества (правовые аспекты) // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 45 – 48.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

тия устава редакции<sup>385</sup>, прямо прописанная в Законе о СМИ<sup>386</sup>. Однако необходимость принятия устава редакции (с направлением его копии в регистрирующий орган) сама по себе не способна обеспечить редакции защиту от вмешательства: закон здесь предельно диспозитивен, указывая, например, в ст. 18, что «учредитель не вправе вмешиваться в деятельность средства массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором)». Т.е. оказывается, что в самом уставе можно предусмотреть направления вмешательства собственника или учредителя. Мы полагаем, что для большинства СМИ это абсолютно приемлемая ситуация, но для тех редакций общественно-политических СМИ, которые соответствуют признакам института гражданского общества такое положение дел не является нормой. Закон в этом случае должен предусматривать не про-

<sup>385</sup> Правовые возможности редакции по обеспечению своей независимости, в том числе с помощью положений устава редакции были и предметом официального рассмотрения. – См., например: О некоторых вопросах перерегистрации средств массовой информации в связи со сменой учредителя и необходимости внесения соответствующих изменений в устав СМИ (Экспертное заключение СПИС при Президенте РФ от 31.03. 2000 г. № 23 (88)) // Законодательство и практика средств массовой информации. 2000. № 4. С. 18 – 19.

<sup>386</sup> Согласно ст. 20 Закона о СМИ «Устав редакции средства массовой информации принимается на общем собрании коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции большинством голосов при наличии не менее двух третьей его состава и утверждается учредителем.

В уставе редакции должны быть определены:

- 1) взаимные права и обязанности учредителя, редакции, главного редактора;
- 2) полномочия коллектива журналистов - штатных сотрудников редакции;
- 3) порядок назначения (избрания) главного редактора, редакционной коллегии и (или) иных органов управления редакцией;
- 4) основания и порядок прекращения и приостановления деятельности средства массовой информации;
- 5) передача и (или) сохранение права на наименование (название), иные юридические последствия смены учредителя, изменения состава соучредителей, прекращения деятельности средства массовой информации, ликвидации или реорганизации редакции, изменения ее организационно-правовой формы;
- 6) порядок утверждения и изменения устава редакции, а также иные положения, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами». Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 24.11.2014) «О средствах массовой информации».

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

сто возможности по сути договорного регулирования степени вмешательства учредителя или собственника в творческую деятельность редакции (пусть «принятие» устава редакционным коллективом и его «утверждение» учредителем формально в Законе и разведены), а конкретные нормативные параметры, характеризующие, например, признаки вмешательства как недопустимого поведения собственника или учредителя.

К их числу могут быть отнесены следующие положения:

1) собственник вправе определять общую политику СМИ, если это происходит открыто и публично, поскольку это является необходимым условием перспективного планирования бизнеса, а возможно, и основанием его интереса к финансированию издания;

2) владелец СМИ, ориентируясь на общие показатели продаж или объемы аудитории программы, вправе в каком-то виде по согласованию с главным редактором в текущем режиме определять приоритетные темы, затрагиваемые в СМИ. Однако владелец СМИ ни при каких условиях не вправе предопределять выводы журналистов по конкретным проблемам общественной дискуссии;

3) собственник не вправе оказывать в любой форме давление на редакцию в целом или на журналистов применительно к конкретной теме, событию, персоналиям. Однако он вправе участвовать в формировании редакционного коллектива;

4) собственник не вправе запрещать выход в свет каких-либо материалов, за исключением случаев, когда есть прямая угроза нарушения законодательства. Возможно закрепление и иных аналогичных принципов. Определение в законе содержания профессиональной самостоятельности редакции весьма важно, т. к. это позволит не отыскочно и формально, как в действующем Законе, а содержательно определить характер взаимоотношений редакции и собственника СМИ<sup>387</sup>.

Если собственник не готов выдерживать эти принципы творческой независимости в отношении редакции обществен-

---

<sup>387</sup> См. подробнее по этому вопросу: Обсуждение проектов закона о СМИ. М., 2003. С. 126-127.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

но-политического СМИ как института гражданского общества, то у него всегда есть возможность развить другой стиль взаимодействия с редакцией, работающей на рынке массовой информации в другом профиле деятельности, например, в развлекательном журнале или телепередаче.

Следует указать, что наличие законодательного определения принципов независимости редакции не является неотъемлемой принадлежностью в развитых зарубежных правопорядках. Однако необходимо отдавать себе отчет в том, что в странах, которые формируют облик приемлемого регулирования в сфере свободы слова, существует давняя и весьма авторитетная культура невмешательства в деятельность подобного рода. Вот что, например, отмечает профессор М. Прайс: «российский закон о СМИ существенно отличается от соответствующего раздела американского законодательства, которое обычно не предписывает конкретного устройства внутренней структуры газетной или телевизионной редакции. В Соединенных Штатах, как и во многих других странах, не существует юридической гарантии «независимости» редактора от издателя, сколь желанной ни кажется эта цель. В той мере, в которой редактор де-факто обладает независимостью, это является, как правило, лишь следствием традиции, и только в редких случаях — контракта, но отнюдь не конституционного или статутного права»<sup>388</sup>. По этой причине указание на то, что данный институт независимости редакции от собственника не имеет зарубежных аналогов означает не более чем то, что бывает трудно установить какой-то конкретный фрагмент в зарубежном законе, который можно было бы с легкостью «имплементировать». Однако в этих странах существует помимо норм и развитая практика, и культура, которую нельзя «переписать» и вставить в российское законодательство. И действительно, заимствование этих неформализованных, но объективно существующих в правовой культуре сторон жизни

---

<sup>388</sup> См.: Как много значит устав редакции и как мало значения ему придают // Законодательство и практика средств масс-медиа. 2001. № 4. С. 8.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

пока нам удается в гораздо меньшей степени.

Итак, особый статус редакции общественно-политического СМИ как института гражданского общества позволяет ей сформировать механизмы защиты профессиональной, творческой независимости от владельца имущественных фондов юридического лица в рамках его корпоративной структуры. Но какие механизмы защищают СМИ как институт гражданского общества от государства?

Узкий вариант рассмотрения этой проблемы, показывает, что правовой способ защиты СМИ от государства установлен в виде запрета цензуры и гарантирования свободы слова. Это принципиально важно, но недостаточно: при таком варианте защита СМИ как института гражданского общества носит чрезвычайно локальный характер. Выше мы обращали внимание на ограниченность такого подхода. С позиции классической естественно-правовой доктрины сложно описывать особенности развития политики в сфере СМИ в государствах позитивистского склада юридической культуры. Оценка спорадических проявлений нарушений свободы слова со стороны государства в виде установления в законодательстве чрезмерных ограничений на распространение информации или уличение представителей власти в фактах предварительной цензуры совершенно не соответствует логике сложившейся у нас системы отношений и уровню проблемы. Поэтому необходимо привлечь более широкий взгляд к данному вопросу. К этому нас прямо обязывает российская Конституция, предусматрившая принцип идеологического плюрализма в качестве не больше и не меньше, а основы конституционного строя российского государства. И в этом смысле мы должны рассматривать не отдельные казусы, а систему отношений, которая должна вытекать из Конституции РФ, прежде всего, на институциональном уровне взаимодействия государства как такового и всех средств массовой информации вместе взятых, т. е. понимаемых как институт.

В этом плане необходимо подвергнуть разбору, например, такие проблемы: насколько конституционной является поста-

---

§ 3. Основные направления реформы российского  
законодательства о средствах массовой информации

---

новка вопроса о возможности государственного управления в сфере СМИ; каким может быть приемлемый дизайн органов регулирования в области производства и распространения массовой информации; может ли государство выступать в качестве участника внутреннего общественно-политического диалога; если государственные СМИ возможны в демократическом обществе, то каков должен быть их статус и параметры деятельности, и т. д.

В первую очередь имеет смысл рассмотреть вопрос о том, каким образом государство институализирует свое внимание к проблемам циркуляции массовой информации в обществе. Для трезвой оценки ситуации требуется очистить понимание государства в этом вопросе от посторонних коннотаций, лишенных правового содержания. Поэтому следует оговориться, что государство мы здесь понимаем не в каком-то философском или нравственном смысле как «страну» или как некий результат выражения общенародной воли, а, прежде всего, как государственный аппарат, обезличенную систему государственных органов.

Результат богатой исторической практики развитых стран в области построения свободного и при этом безопасного общественно-политического диалога сводится главным образом к минимизации присутствия государства. Неприкосновенность со стороны государственной машины области идей и смыслов является одной из наиболее глубинных основ в современном восприятии ценности личной свободы человека. Распространяясь на область публичных идеалов и развивающаяся в рамках более широкой системы социальной коммуникаций, вовлекающей в диалог большое число людей, личная свобода приобретает черты свободы политической. Так из субъективной свободы мысли и слова (или свободы самовыражения) согласно конституционной теории рождается свобода печати (принятая в аспекте современных технологий распространения данных она трактуется как свобода массовой информации).

Превратившись для абсолютистских режимов в смертоносное оружие, свобода печати становится привычной целью

## ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма

для пристального внимания со стороны государства и сопутствующего ему правового регулирования. И действительно, сегодня можно констатировать, что в современном мире существует множество стабильных политических режимов, которые в этом вопросе предельно активны (например, КНДР, Иран и пр.), более того, среди них есть весьма экономически успешные (к примеру, КНР, Сингапур, Саудовская Аравия), однако, перечень таких стран не включает ни одного государства, которое считалось бы демократическим. Многие из них лишены таких претензий или имеют свое понимание демократии. В Российской Федерации правовые идеи, отраженные в Конституции 1993 г., сформированы на базе европейской правовой традиции и правопонимания. В период конституционных реформ конца 80-х - начала 90-х гг. XX века в России был четко продекларирован отказ от прежнего нестандартного взгляда на систему и устройство политических отношения (в отличие от того же Китая). Следовательно, пока российский Основной закон основан на традиционном для европейских стран понимании демократии, модель отношения к участию государства в сфере общественно-политического диалога также должна предусматривать минимизацию его активности в этой сфере.

В проявлении отношения государства к сфере смыслов есть две основных стороны, важных для юридической оценки. Во-первых, государство может выступать как организатор отношений, во-вторых, государство может являться участником, стороной общественно-политического диалога. Рассмотрим первый обозначенный момент.

Никто не может отказывать государственным органам в праве регулировать общественные отношения, поскольку они специально для этого создаются. Однако, вопрос усложняется, когда мы начинаем смотреть на этот вопрос более пристально. Во-первых, необходимость правового регулирования должна быть мотивирована реально существующей, а не надуманной проблемой. Во-вторых, в нем есть смысл, когда другие соци-

альные регуляторы (например, моральные нормы или профессиональные стандарты) перестают справляться с негативными проявлениями в деятельности субъектов. В-третьих, объем и детальность регулирования очевидно должны быть соразмерны проблеме, которую необходимо устраниить. Формальный регламент может оказаться сложнее последовательности поведения в общественной практике, поэтому чрезмерное усложнение системы ролей и механизмов действий в силу того, что его нельзя избежать в виду общеобязательности правовых установлений, может свести его к абсурду и попросту уничтожить общественное отношение. Вполне возможно, что соответствующая общественная потребность, если она достаточно актуальна, будет достигаться тогда в рамках какого-то другого отношения, которое не всегда может быть столь привычной или удобной для освоения в рамках традиционной правовой логики, зато работающей на практике.

Наконец, правовое регулирование – это далеко не единственная задача государственных органов и не исключительная возможность проявления их активности. Помимо установления нормы государственные органы обеспечивают контроль за их реализацией и применяют санкции к нарушителям. Сложно оспаривать право законодательных органов устанавливать систему отношений в любой области, когда это выдерживает указанные выше параметры необходимости в правовом регулировании и его объеме. Также деятельность судебных органов в отношении устранения нарушений логична и вовсе не может быть лимитирована, поскольку их подключение к системе отраслевых отношений в виде оценки деятельности соответствующих субъектов осуществляется только при нарушении ими установленных норм. Однако потребности применения мер государственного контроля органами исполнительной власти или применение ими административных санкций вызывают множество вопросов.

Главный из таких вопросов применительно к нашему предмету, т.е. к области производства и распространения массовой

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

информации, заключается в том, что активность органов исполнительной власти в сфере конституционно-правовых по своему содержанию отношений если и может как-то быть проявлена в практике, то только в виде крайнего исключения. Надо прямо признать, что даже сама по себе постановка вопроса об «администрировании» общественно-политической дискуссии в обществе абсурдна и прямо противоречит смыслу конституционных стандартов в этой сфере. Образно говоря, роль исполнительных органов в этой конкретной области отношений – это роль скорой помощи, которая приезжает по запросу к тяжело большому, чтобы вернуть его к жизни, а не роль инструктора по плаванию для группы малолетних детей, впервые увидевших воду.

Между тем, в настоящее время отечественный дизайн системы органов власти в области массовых коммуникаций указывает на вполне характерные акценты. После комплексной реформы законодательства о СМИ 2011 г. система государственного управления в данной сфере предусматривает множество обязательных случаев обращения субъектов отношений к исполнительным органам для того чтобы их деятельность по производству и распространению возымела соответствующий закону характер. Что касается сектора вещания, то здесь система допуска к деятельности по распространению информации особенно многослойна.

В первую очередь желающему получить право распространять информацию в этой технологической форме необходима лицензия на вещание. Но для того, чтобы претендовать на это, вещателю для начала потребуется получить статус редакции средства массовой информации, либо заключить договор с редакцией,<sup>389</sup> а также обеспечить свое соответствие серии ограничений, предусмотренных для вещателей Законом о

---

<sup>389</sup> См. п. 3 Положения о лицензировании телевизионного вещания и радиовещания, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 08.12.2011 № 1025 (ред. от 01.12.2014) «О лицензировании телевизионного вещания и радиовещания» // СЗ РФ. 2011. № 51. Ст. 7536.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

СМИ.<sup>390</sup> Т.е. на этом начальном этапе необходимо выдержать требования закона в отношении исходных параметров статуса, чтобы принять участие в процедуре получения лицензии на вещание. Формально это фиксируется соответствующим правительственныйным ведомством (Роскомнадзор)<sup>391</sup> в форме регистрации СМИ и регистрации копии устава редакции<sup>392</sup>.

Собственно лицензия на вещание выдается правительственным ведомством на десять лет в результате применения соответствующей лицензионной процедуры, при которой к лицензиату предъявляется более десятка лицензионных требований<sup>393</sup>.

После получения лицензии на вещание ее обладателю необходимо получить «право на вещание» в рамках автономной процедуры: как правило, в результате конкурса, который организует то же правительственные ведомство<sup>394</sup>. Право на вещание технически присваивается специально образуемой этим ведомством конкурсной комиссией, куда входят главным образом федеральные или региональные чиновники (последние - в случае получения права на вещание в соответствующем

---

<sup>390</sup> См. ст. 19.1 Закона о СМИ, где предусмотрены ограничения в отношении иностранцев как учредителей и иностранного капитала в составе собственности организации. См.: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 24.11.2014) «О средствах массовой информации».

<sup>391</sup> Его полное официальное наименование сегодня – Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

<sup>392</sup> См. соответственно ст. 8 и ч. 5 ст. 20 Закона о СМИ.

<sup>393</sup> П. 4 Положения о лицензировании телевизионного вещания и радиовещания, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 08.12.2011.

<sup>394</sup> П. 1 Положения о проведении конкурса на получение права осуществлять наземное эфирное вещание, спутниковое вещание с использованием конкретных радиочастот, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.01.2012 № 25 (ред. от 01.12.2014) «О выделении конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания), проведении конкурса, взимании единовременной платы за право осуществлять наземное эфирное вещание, спутниковое вещание с использованием конкретных радиочастот и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» // СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 670.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

регионе)<sup>395</sup>.

Далее следует еще одна процедура «выделения частоты», которая реализуется тем же ведомством<sup>396</sup>. В ходе данной процедуры проводится «проверка совместимости» вещательного оборудования. Поэтому если вещатель планирует осуществлять трансляцию телерадиоканалов самостоятельно, то необходимо также представить «лицензию на оказание услуг связи для целей эфирного вещания»<sup>397</sup>. Сама эта лицензия выдается в соответствии с законодательством о связи<sup>398</sup> другим подразделением все того же Роскомнадзора.

Оставляя в стороне вопросы о несовершенстве регулирования собственно административной процедуры лицензирования<sup>399</sup>, поскольку это не является предметом нашего рас-

<sup>395</sup> Приказ Роскомнадзора от 25.05.2012 № 522 (ред. от 28.02.2014) «Об утверждении Положения о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.05.2012 № 24376) // Российская газета. № 122. 31.05.2012.

<sup>396</sup> См. «Правила выделения конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания)», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26.01.2012 № 25 (ред. от 01.12.2014) «О выделении конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания), проведении конкурса, взимании единовременной платы за право осуществлять наземное эфирное вещание, спутниковое вещание с использованием конкретных радиочастот и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» // СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 670.

<sup>397</sup> См. ч. 2 п. 5 Правил выделения конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания), утвержденных указанным постановлением.

<sup>398</sup> См. ст. 32 ФЗ «О связи» от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 21.07.2014, с изм. от 01.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

<sup>399</sup> К примеру, уже довольно давно учеными ставится вопрос о законности единовременной платы «за право осуществлять вещание» (сейчас взимание подтверждено указанным Постановлением Правительства № 25 от 26.01.2012 № 25 в ред. от 01.12.2014 г.). Вызывает сомнение его правовая природа, а также его соотносимость с НК РФ, который не устанавливает сборов подобного рода. О других неустранимых проблемах см., например: Дунаев П. К. Новое в законодательстве РФ о средствах массовой информации и о связи // СПС КонсультантПлюс. 2012.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

смотрения, обратим внимание на то, что пока мы касались лишь последовательности «допуска» нового субъекта на аудиовизуальный рынок. Ведь помимо этого правительственные ведомства после выдачи лицензии осуществляют лицензионный контроль, в рамках которого ими может быть поставлен вопрос о невыполнении условий лицензии. Для административно-правовой логики он выглядит нормальным, но взятый в системе рассмотрения конституционно-правовых гарантит общественного дискурса такой механизм представляется прямым приглашением к скрытой правительственной цензуре<sup>400</sup>. Это наглядно видно еще из того, что к вещателям могут быть применены такие санкции, как приостановление или аннулирование лицензии<sup>401</sup>. В случае, когда вещатель и редакция организационно разделены и представляют собой разные юридические лица, это может не выглядеть вмешательством в сферу свободы слова, чего нельзя сказать в случае, если подобного рода санкция применена к юридическому лицу, где эти правовые функции слиты воедино.

Все выше сказанное в отношении лицензирования вещания касается аудиовизуальных СМИ. В сфере печатных СМИ, однако, не существует фактической основы (подобной ограниченному радиочастотному ресурсу), чтобы государство дополнительно лицензировало там какую-то деятельность или ввело дополнительные процедуры. Но средств контроля и так достаточно. К примеру, обеспечивается процедура регистрации СМИ, в связи с которой средству массовой информации может быть отказано в регистрации, свидетельство о регистрации может быть признано недействительным, либо регистрация СМИ может быть отменена. Кроме того, деятель-

<sup>400</sup> См. например, ч. 2 ст. 31.6 Закона о СМИ: «Предметом проверок лицензиата являются содержащиеся в документах сведения о его деятельности, состояние используемых при осуществлении лицензируемого вида деятельности технических средств, распространяемые телеканалы или радиоканалы, принимаемые лицензиатом меры по соблюдению лицензионных требований, исполнению предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований».

<sup>401</sup> См. ст. 31.7 Закона о СМИ.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ность средства массовой информации может быть прекращена или приостановлена по иску регистрирующего органа<sup>402</sup>. Таким образом, диапазон средств административного воздействия на субъектов системы производства и распространения информации как в сфере вещания, так и в сфере печати весьма велик.

Между тем, конституционно-правовая логика говорит о том, что такая практика порочна в своей основе. Единственное направление государственного администрирования, где активность исполнительных органов оправдана — это лицензирование деятельности связи при осуществлении эфирного вещания. В данном случае ограниченный естественный ресурс (радиочастотный спектр) или ограниченный технический ресурс (если речь о позиции вещательного канала в мультиплексе доступных средств распространения сигнала) должен управляться административно во избежание помех для нормального качества вещания. Правда даже и здесь при наличии определенной корпоративной солидарности орган государственного управления в определенной части «гражданского» электромагнитного спектра вполне могли бы заменить саморегулируемые организации.

Что касается всех остальных поводов проникновения государственного администрирования в сферу общественно-политических коммуникаций, то они весьма проблематичны с точки зрения конституционного права. Даже регистрация СМИ, которая кажется совершенно логичной в Законе о СМИ должна рассматриваться как ограничение. В чем именно ее цель, если реально существует механизм организационной и правовой защиты редакционной независимости и если существует развитое законодательство о юридических лицах? Очевидно, что цель состоит в четкой идентификации для государства источника информации и круга ответственных за его распространение. Это охранительная по своей сути политика, связанная с необходимостью поставить под контроль инфор-

---

<sup>402</sup> См. ст.ст. 13 – 16.1 Закона о СМИ.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

мационные потоки для того, чтобы оперативно «установить и обезвредить». Но это негодная постановка вопроса для демократического государства. Разве у правоохранительных органов недостаточно собственных ресурсов для отслеживания потенциальной подрывной пропаганды? Регистрация СМИ с точки зрения конституционно-правовой логики может иметь смысл, чтобы защищать производителей информации, журналистов, а не подавлять раздражающие «огневые точки».

Таким образом, мы установили, что общая логика, определяющая возможности административного регулирования и контроля в сфере СМИ ограничена правовым содержанием общественных отношений (об этом мы отдельно говорили выше в рамках фрагмента об информационном праве — см. параграф 2 данной главы). Так, деятельность по распространению массовой информации имеет конституционно-правовое содержание, а деятельность в области связи — административно-правовое. Ситуация, когда правительство контролирует динамику развития конституционно-правовых отношений, является совершенно ненормальной.

В этом плане для адекватной оценки текущего положения дел полезно еще раз обратить внимание, что административные функции в области производства и распространения массовой информации (а это, напомним, регистрация СМИ, выдача лицензии на вещание, предоставление права на вещание, выделение частоты, выдача лицензии в области связи для целей радиовещания) реализуются одним правительственным ведомством (Роскомнадзором)<sup>403</sup>. Может быть это и «удобно» с точки зрения реализации принципа «одного окна», но нужно ли вообще это окно? Кроме того, можно обратить внимание на то, что в случае с Роскомнадзором речь идет именно о «ведомстве», т. е. о подразделении системы федеральных ор-

---

<sup>403</sup> Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 27.12.2014) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (вместе с «Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций») // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ганов исполнительной власти даже не самого высокого уровня: Роскомнадзор подчинен Минкомсвязи<sup>404</sup>, оно подчинено Правительству РФ<sup>405</sup>, его возглавляет Председатель, назначаемый Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Иными словами, нынешнее положение вещей в области государственного органического дизайна в сфере регулирования отношений в области массовой информации и публичного общественного дискурса не просто немного ненормально, но и весьма запущено.

Как же в таких условиях можно было бы определить приемлемое направление, в котором, учитывая все текущие проблемы и условности, целесообразно двигаться? Если принимать за основу наиболее высокие и качественные с точки зрения правовой культуры общеевропейские стандарты, о которых мы говорили в первом параграфе данной главы, то ориентир мог бы быть таким.

За основу в этих рассуждениях можно взять идею о соот-

<sup>404</sup> Новая структура органов в этой сфере была создана путем преобразования в 2010 г. См.: п. 5 Указа Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. от 10.09.2014) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 100. 13.05.2008; Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 (ред. от 27.12.2014) «О Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

<sup>405</sup> Поскольку в ч. 1 ст. 32 Закона о Правительстве РФ деятельность в сфере массовой информации и массовых коммуникаций не указана, следовательно, профильное ведомство является «правительственным», а не «президентским». См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О Правительстве РФ» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712. Именно этому мы видим подтверждение в официальном описании действующей структуры федеральных органов исполнительной власти. См.: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 31.03.2015) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754. Хотя, можно отметить, что такое положение существовало не всегда. Начиная с первых лет пребывания у власти первого Президента России Б. Н. Ельцина данный профиль исполнительной деятельности по понятным политическим причинам считался «президентским», особенно это касалось разных организационных вариаций ведомства, ответственного за телевидение (например, Федеральная служба по телевидению и телерадиовещанию). Очевидно, что при нынешнем политическом ландшафте в настолько непосредственном формальном президентском контроле уже необходимости.

ношении так называемых моделей внешнего и внутреннего плюрализма. Модель внешнего плюрализма связана с возможностями регулирования коммуникаций преимущественно рыночными процессами. Она характеризуется практически неограниченным многообразием источников информации и управляет лишь наличием или отсутствием интереса со стороны потребителей. Модель же внутреннего плюрализма предполагает такую содержательную форму подачи материала, где каждая порция информации внутри себя плюралистически пропорциональна<sup>406</sup>. Очевидно, что фактическая ситуация в области сетевых технологий информации и органов периодической печати в большей степени соответствует модели внешнего плюрализма. В то же время телерадиовещание, ставшее продуктом массового потребления в эпоху тоталитарных идеологий в Европе и укрепившееся в разгар последующего блокового противостояния в течение XX века, в основном требует внутреннего плюрализма. Оговоримся, что степень этой связи проявлялась в зависимости от страны весьма по-разному. В государствах «восточного блока» до последних дней социалистических режимов существовало безальтернативное государственное вещание, но в остальных случаях имело место то или иное сочетание государственных (публичных) телерадиовещательных каналов и коммерческих. Сегодняшний уровень развития технологий, в особенности технологии передачи цифрового сигнала, причем по различным каналам связи (наземное эфирное вещание в разных диапазонах, спутниковое вещание, кабельное телевидение, «сетевое» (онлайновое) телевидение и т. д.) склоняет и этот сектор распространения информации в сторону модели внешнего плюрализма.

В этой связи необходимо выстраивать и задачи органов власти: в подавляющем большинстве случаев роль государства состоит в развитии и защите рынка СМИ. Так в максималь-

<sup>406</sup> Хофман-Рим В. Структурные элементы новой системы радио и телевидения // Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы. Сб. симпозиума института Ханса Бредо. На рус., нем. яз. Гамбург, СПб., 1994. С. 57 – 58.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ной степени можно обеспечить плюрализм информации, в том числе и мнений в отношении общественно-политической повестки. Однако, в той степени, в которой мы сочтем идею внутреннего плюрализма, прежде всего отдельных телерадиоканалов, не лишенной смысла, можно признать целесообразным и более явное участие государства, которое бы обеспечило в информационном поле общезначимую повестку, к которой коммерческие телеканалы могут не питать особого интереса. Разумеется, такое участие государства не может быть связано с прямым государственным контролем.

Как мы уже знаем из приведенного ранее обзора общеверхопейских правовых стандартов, органы регулирования вещательной деятельности должны являться независимыми, подлежать специальному порядку финансирования, а руководство ими должно осуществляться коллегиально<sup>407</sup>. Члены таких органов назначаются, как правило, высшими органами государственной власти совместно (Высший аудиовизуальный совет во Франции, Национальный совет по вопросам вещания в Польше), либо парламентом (Чехия, Исландия, Турция)<sup>408</sup>. В странах, где существует культура доверия правительству, допускается назначение членов органов независимого вещательного контроля центральными исполнительными органами власти (Великобритания, другие страны Северной Европы).

Следует обратить внимание, что эти независимые органы нацелены не на некую оценку баланса разнообразия информации во всем секторе национального вещания. Это не только не реалистично, но важнее, что такая постановка вопроса противоправна. Поэтому основная задача данных органов заключается в том, чтобы следить за соблюдением разнообра-

<sup>407</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе. Rec(2000)23 от 20. 12. 2000 г.. См. документ, например, на сайте Совета Европы: URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%282000%29023&ExpMem\\_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%282000%29023&ExpMem_ru.pdf) (дата обращения – 30.05.2015 г.).

<sup>408</sup> Робилар С. Общественный контроль за деятельностью электронных средств массовой информации в Европе // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г.Рихтера. М., 2000 г. С. 324.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

зия мнений и формальных пропорций в том предельно узком секторе вещания, который законодательством предназначен для того, чтобы предлагать обществу взвешенную, внутренне плюралистическую информацию.

Что касается сектора печатных СМИ, то наиболее успешной организационной моделью является модель саморегулирования печатной прессы в рамках профессионального сообщества журналистов. Данная модель может предполагать создание централизованных Советов по делам прессы, взаимодействующих более или менее тесно с государственными органами. При этом можно отметить, что органы саморегулирования формируются из авторитетных представителей как прессы, так и широкой общественности, на прочную основу поставлена юридическая служба таких органов, для осуществления контроля за соблюдением норм журналистской этики и правил делового соперничества органы наделяются квазисудебными полномочиями, а также полномочиями по наложению штрафов и порицаний. «За спиной» органов саморегулирования часто стоят авторитетные ассоциации издателей, рекламодателей, которые поддерживают советы по печати рыночными методами воздействия на нарушителей.

Интересно, что в нашей стране к концу 90-х гг. начинала складываться пусть и скромная, но вполне определенная практика в отношении обоих указанных аспектов. Так, в первом случае можно выделить инициативу по формированию Высшего совета по защите нравственности телевизионного вещания и радиовещания<sup>409</sup>. Конечно, законопроект об этом органе регулирования был посвящен в основном указанной в его названии проблеме, но нам интересна постановка вопроса о том, что может быть создан некий государственный орган, который не будет подчинен Правительству, а сформируется на паритетной основе высшими органами власти по аналогии с

---

<sup>409</sup> ФЗ «О Высшем совете по защите нравственности телевизионного и радиовещания в РФ», а также комментарии юристов // Законодательство и практика средств массовой информации. 1999. № 3 (55). С. 3.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

Центральной избирательной комиссией РФ<sup>410</sup>.

Второе направление получило развитие в практике деятельности Союза журналистов России, мнение которого часто отличалось от официальной позиции властей. Также отчасти это касается и Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ. Этот «общественно-государственный» орган с квазисудебными функциями, образованный в связи с положительным опытом работы Третейского информационного суда в 1993 г., за несколько лет своей деятельности смог сформировать значительный пласт практических решений, рекомендаций и экспертных заключений в области защиты свободы массовой информации<sup>411</sup>. Однако, Судебная палата со своими специфическими функциями не вписалась в структуру новой Администрации Президента<sup>412</sup>.

<sup>410</sup> Проект ФЗ № 97700190-2 «О Высшем Совете по защите нравственности телевизионного вещания и радиовещания в РФ» (внесен в 1997 г. депутатами ГД ФС РФ А.В. Апариной, Т.А. Астраханкиной Н.В. Бердниковой, Г.Б. Волчек, С.С. Говорухиным, Н.Н. Губенко, Т.М. Гудимой, Н.А. Зацепиной, А.А. Зотиковым, И.Д. Кобзоном, Е.В. Максимовым, М.А. Менем, М.В. Сеславинским, В.М. Тарасовым, Н.М. Чеховской). Между тем, данная идея не была потеряна в ГД. Так, в законопроекте с таким же называнием, но уже 2011 г. предлагается такой вариант его формирования: «Состав Совета не является постоянным. Одного члена Совета рекомендует Президент РФ, одного – Совет Федерации ФС РФ, одного – Правительство РФ. По пять представителей рекомендуются каждой фракцией ГД ФС РФ» (п. 1 ст. 5). «Персональный состав Высшего совета по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиовещания в РФ утверждается постановлением ГД ФС РФ и действует на срок полномочий депутатов. Утверждение состава Совета проводится в течение трех месяцев со дня начала работы ГД РФ очередного созыва» (п. 3 ст. 5). См.: проект ФЗ № 601457-5 «О Высшем совете по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиовещания в РФ» (внесен депутатами ГД ФС РФ В.И. Кашиным, В.Н. Федоткиным, А.В. Апариной, Ю.В. Афониным, С.П. Обуховым, Н.А. Останиной, Н.В. Разворотневым, Н.Ф. Рябовым, А.Е. Локоть, В.С. Никитиным, Д.Г. Новиковым, В.С. Шурчановым).

<sup>411</sup> См., например: Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ. 1996 –1997. Решения рекомендации, экспертные заключения / Под ред. проф. А. Б. Венгерова. М.: Прогресс, 1997; Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ: 1994 –1996. Нормативные акты. Практика. Комментарии / Под ред. проф. А. Б. Венгерова. М.: Право и закон, 1997.

<sup>412</sup> См. п. 2 Указа Президента РФ «О формировании Администрации Президента РФ» от 03. 07. 2000 г. № 1013 с изм. 17. 08. 2000 г.№ 1521 // СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2387.

### **§ 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации**

---

В результате, согласно общеевропейской модели, формы присутствия исполнительных органов власти в системе регулирования и контроля в сфере публичного общественно-политического дискурса крайне ограничены. Во-первых, не существует «профильных» ведомств, которые специализировались бы не контроле информационных потоков и контроле деятельности субъектов информационного рынка. Подобные органы если и создаются, то только в отношении каналов публичного-правового (общественного) вещания и являются независимыми по отношению к системе исполнительных органов власти. Во-вторых, исполнительные органы власти активно присутствуют в тех подсистемах информационных отношений, которые не связаны с содержанием информации, а являются обслуживающими. Это в частности, выдача лицензий на деятельность в области связи, расследование правонарушений, совершенных с использованием средств массовой информации и т.д.

Таким образом, если в качестве отдаленного ориентира, который будет обозначать маршрут развития российского законодательства о СМИ, мы будем использовать стандарты Совета Европы, то при реформировании системы государственных органов следует отказаться от специализированных правительственные ведомств в сфере массовой информации. Правильная с точки зрения современного конституционного права постановка вопроса – это формирование парламентом или на паритетной основе высшими государственными органами особого Совета по делам общественного вещания, а также стимулирование развития процессов профессионального саморегулирования в остальной части телевизионного рынка и рынка печатной прессы.

Что касается позиции государства как регулятора сферы общественных отношений по поводу производства и распространения массовой информации, то было бы крайне желательно вместо насыщенной детализированной системы административно-правового регулирования предложить более

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

открытую и продуктивную систему отношений, которая бы гарантировала соблюдение конституционного принципа идеологического плюрализма. Представляется, что на смену «цветущей сложности» административных циркуляров, которая с точки зрения практики общественно-политического диалога не только отцвела, но пожухла и где-то местами осыпалась, должна прийти понятная, авторитетная и реалистичная простота регулирования, которая была бы основана на конституционно-правовой логике и базировалась на принципе идеологического плюрализма и здравом смысле.

Вторая сторона основных проблем, которую мы выделили в качестве заглавной для рассмотрения возможности проявления государства в сфере смыслов ( помимо правового регулирования) – это государство как участник массово-информационных отношений.

Восприятие государства в качестве стороны общественно-политического диалога изначально проблематично. Ведь кто же тогда будет другой стороной этого диалога, общество, народ, партии? Какие бы ни подбирались варианты, мы видим, что такая постановка вопроса приводит к автоматическому противопоставлению интересов государственных органов и интересов других, «негосударственных» субъектов. Здесь определенно читаются некоторые смысловые аналогии с традиционной марксистской философией, которая подобные характеристики применяла для описания пороков капиталистического общества, в котором государственный аппарат целиком поставлен на службу капитала. Также по собственной истории мы видели такой официальный взгляд на устройство политических отношений, который прямо допускал существование монополии одной политической идеологии на конституционном уровне. Здесь изначально взгляд советского права был настолько оригинальным, что вовсе отрицал необходимость идеологического плюрализма. Поэтому в результате, если мы сегодня не готовы смотреть на действующую систему органов власти в марксистском духе, т.е. как противореча-

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

щую интересам народа, и не готовы признать идеологическую монополию, подобную существовавшей при советском строе, то надо согласиться с тем, что на концептуальном уровне отсутствуют оправдания, в соответствии с которыми государственный аппарат может являться оратором в общественном политическом диалоге.

Существуют различные формы активности государственных органов в системе распространения массовой информации, все они связаны либо с установлением правовых норм в этой области (путем ограничений или поощрения отдельных сторон дискуссии), либо с контролем за их соблюдением. Между тем, варианты проникновения государства в качестве самостоятельного участника в систему общественного диалога, когда государственный орган или должностное лицо «производит» некую информацию, которая потребляется затем в обществе, все же имеют место. Их характер показывает, насколько это исключительная практика.

Во-первых, речь идет об опубликовании нормативных актов, т.е. нормативной правовой информации. Средства массовой информации, которые служат источниками официального опубликования нормативных актов и создаются только для этой цели, в соответствии действующим Законом о СМИ справедливо освобождены от регистрации в качестве СМИ, т. к. это необычные СМИ<sup>413</sup>.

Во-вторых, должностные лица и государственные служащие в случаях, когда это является частью их служебных обязанностей, могут и должны высказывать в средствах массовой информации официальную позицию соответствующего органа власти в отношении текущих событий, оценка которых входит в пределы их компетенции. Таковы, например, официальные заявления пресс-секретарей государственных органов. В ряде случаев законодательство допускает выражение собственной позиции, личной оценки как в отношении общих общественно-политических вопросов, так и в отношении текущих дел,

---

<sup>413</sup> Ст. 12 Закона о СМИ.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

по которым представитель государства вправе принимать решение. Наибольшая свобода в этом смысле имеется у депутатов законодательных органов власти, а также у выборных должностных лиц, т. е. политических фигур, для которых высказывание позиции по общественно-политической повестке является частью профессиональной деятельности. Однако судьи или государственные служащие скованы в выражении личной общественно-политической позиции или профессионального мнения по вопросам, которые находятся на их текущем рассмотрении либо законом<sup>414</sup>, либо служебной и профессиональной этикой<sup>415</sup>.

В-третьих, государственные органы обязаны обеспечивать общественность информацией о своей деятельности. Например, в сети «Интернет» органы государственной власти и местного самоуправления должны обнародовать такие разновидности сведений, как «общую информацию» о государственном органе, информацию о его нормотворческой деятельности, об участии в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, сведения об официальных визитах и о рабочих поездках руководителей и официальных делегаций, информацию о результатах проверок, проведенных органом власти, тексты официальных выступлений, статистическую информацию о деятельности, информацию о кадровом обеспечении, информацию о работе органа власти<sup>416</sup>. Все эти информаци-

<sup>414</sup> Согласно п. п. 10 п. 1 ст. 17 Закона о госслужбе «В связи с прохождением гражданской службы гражданскоому служащему запрещается: ... допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности» // ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 06.04.2015) «О государственной гражданской службе РФ» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>415</sup> К примеру, участие судьи в ток-шоу о кулинарии или в учебной телепрограмме о покере не запрещено законом, однако это вполне может трактоваться как несоблюдение требований к судейской профессии.

<sup>416</sup> Ст. 13 ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. № 25. 13.02.2009.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

онные обязанности государственных органов продиктованы концепцией права граждан на информацию и конституционной идеей отчета государства перед обществом о проделанной работе. Таким образом обеспечивается «открытость», «транспарентность» органа власти, которая является средством противодействия коррупции и бюрократизма в государственном аппарате. То есть и здесь мы видим, что государство не превращается в свободного оратора, а отчитывается перед обществом.

Все прочие гипотетически возможные варианты, когда государство выступает в качестве источника информации, также должны быть обозначены в законе, но всякий раз речь должна идти о распространении фактической информации, связанной с обслуживанием их полномочий. Если государство становится источником оценок общественно-политических событий или даже предоставляет фактическую информацию, которая прямо не связана с их полномочиями, велика вероятность, что речь идет о манипуляциях общественным мнением, о государственной пропаганде.

В этом плане самая большая проблема для оценки качества текущего российского законодательства о СМИ – это существование государственных СМИ. Декларируется, что государственные СМИ создаются преимущественно для распространения информации о важнейших событиях государственной значимости, российское законодательство приводит даже перечень таковых<sup>417</sup>. Однако что государственные СМИ делают все остальное эфирное время, свободное от показа ключевых событий политico-правовой жизни? Чем они тогда отличаются от коммерческих? Что является основой их финансового процветания, если финансируются они в известной мере из государственного бюджета? Что является основой их институциональной стабильности, каким образом назначается и перед кем отчитывается руководство государственных телерадиоканалов?

<sup>417</sup> Ст. ст. 5 и 6 ФЗ от 13.01.1995 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

Основой для понимания системы отношений в этой области является несколько следующих норм. Согласно действующему закону о СМИ «в целях сохранения и обеспечения единого информационного пространства Российской Федерации и обеспечения населения социально значимой информацией» Президент РФ утверждает перечень общедоступных телерадиоканалов<sup>418</sup>. Они распространяются на всей территории России на основе технических мощностей оператора связи ФГУП РТРС<sup>419</sup>. Далее: почти половина из поименованных в соответствующем в перечне телеканалов (в т. ч. Россия-1, Россия-2, Россия-24, Россия-К), а также и все указанные в перечне обязательные к распространению радиоканалы (Вести ФМ, Маяк, Радио России) принадлежат ФГУП ВГТРК<sup>420</sup>. При этом руководитель (генеральный директор) ВГТРК назначается и освобождается от должности Президентом РФ<sup>421</sup>, а трудовой договор с ним заключает подчиненная Минкомсвязи Роспечать<sup>422</sup>.

Еще одной проблемой, связанной с системой отношений в сфере СМИ является ситуация, свидетельствующая о наличии якобы каналов «курирования» крупнейших коммерческих средств массовой информации представителями известных высоких официальных инстанций посредством общения с владельцами и административным руководством соответствующих компаний. Данные свидетельства периодически просачиваются в прессу<sup>423</sup>, но обсуждать их в настоящем научном исследовании не представляется возможным.

<sup>418</sup> Ст. 32.1 Закона о СМИ.

<sup>419</sup> Российская телевизионная и радиовещательная сеть.

<sup>420</sup> Указ Президента РФ от 24.06.2009 № 715 (ред. от 11.08.2014) «Об общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах» // Российская газета. № 114. 25.06.2009.

<sup>421</sup> П. 30 Устава ФГУП ВГТРК, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 26.02.2004 № 111(ред. от 05.08.2014) «О Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 865.

<sup>422</sup> Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям.

<sup>423</sup> Например, через информационные вбросы нашумевшей некогда «хакерской группировки» «Шалтай Болтай» и т. п.

Каким же образом потребность в трансляции общих политических смыслов, представлений о лояльности и национальных интересах, потребность в наличии некоего камертонов в существующие какофонии идей, регулируемой якобы рынком, отражена в европейской правовой модели? Разумеется, речь идет об общественном телерадиовещании (которое часто также называется публично-правовым). Скажем несколько слов о том, в чем его особенность, чем оно отличается от государственного телевидения и как в этой модели реализуется концепция внутреннего плюрализма. В литературе принято оценивать особенности общественного телевидения по трем основным направлениям: руководство, содержание, финансирование.

Одним из наиболее развитых является немецкий опыт в этом вопросе. Задачи публично-правовых телерадиокомпаний, которые призваны быть независимыми от государства и ориентированными только на общее благо, определяют и их внутреннюю организацию. Так, за создание программ отвечает генеральный директор, который также занимает на работу сотрудников телерадиокомпании и обладает правом давать им указания. В свою очередь его назначает и контролирует Совет телерадиокомпании. Он представляет собой «коллективный орган, состоящий из работающих на общественных началах лиц, которые выдвигаются для решения этой задачи законодательно определяемым кругом общественно релевантных групп, однако в своей деятельности не связаны указаниями этих групп, а, напротив, должны представлять интересы всего общества. К общественно релевантным группам относятся среди прочих и представители профсоюзов, экономических союзов, церквей, партий, а также представители государства. Число последних, правда, не может превышать «соответствующую долю», для того, чтобы исключить господство в них государства. Именно этим внутриплюралистическим составом телерадиосовета структурно обеспечивается пропорциональ-

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

ность публично-правовых телерадиопрограмм»<sup>424</sup>. За деятельность общественных телерадиовещательных станций и их советов в ряде стран могут осуществлять надзор специальные государственные органы, создаваемые часто парламентами или высшими органами власти на паритетной основе<sup>425</sup>.

Содержательная политика предусматривает совершенно особое качество распространяемой информации. Прежде всего, программные требования предполагают включение в сетку вещания значительной доли просветительских, образовательных, детских, юношеских передач. Разумеется, особое внимание уделяется общественно-политическим программам и новостям. Однако общественный вещатель в качестве основного требования своего функционирования имеет соблюдение внепартийности, корректности и пропорциональности. Это означает, что в рамках вещания должны быть учтены интересы национальных, религиозных, политических меньшинств, должна предоставляться трибуна представителям разнообразных социальных и демографических групп. Реализация концепции «внутреннего плюрализма» обязывает к тому, чтобы любые комментарии, особенно в общественно-политических программах были сбалансированы в рамках одной передачи, программы<sup>426</sup>.

Что касается схемы финансирования общественных телерадиоканалов, то она также продиктована идеей независимости. Финансовая стабильность общественных вещательных станций базируется на диверсификации источников поступлений. Важнейшим из них, но не всегда с точки зрения объема резервов, а, скорее, с позиции обеспечения восприятия

<sup>424</sup> Шуллер-Хармс М. Организация контроля над радио и телевидением // Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы. Сб.симпозиума института Ханса Бредо. На рус., нем. яз. Гамбург, СПб., 1994. С. 174 – 175.

<sup>425</sup> Робилар С. Общественный контроль за деятельностью электронных СМИ в Европе // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2000. С. 323.

<sup>426</sup> Воинов А. Общественное телевидение и радио в Западной Европе // Законодательство и практика средств массовой информации. 1995. № 4. С. 4.

### § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации

---

общественных телеканалов как «доверенных лиц» общества, является абонентская плата. Она ежегодно взимается с домохозяйств и уже этим способствует вниманию и критическому восприятию гражданами информации общественных СМИ. Другие возможные источники поступления средств – это государственные субсидии, доходы от размещения рекламы, доходы от предоставления дополнительных услуг и частные пожертвования<sup>427</sup>.

Необходимо отметить, что в действительности в России имела место и получила развитие инициатива создания общественного телерадиовещания<sup>428</sup>. Можно сказать, что она была воплощена удачно с той точки зрения, что соответствующий телеканал создан и существует<sup>429</sup>. Однако его влияние его влияние в российском эфире крайне незначительно. Общественное телерадиовещание не заменило государственное, а развивается в качестве скромного эксперимента и занимает примерно такое же место в системе российского государственного и частного вещания, какое в системе коммерческого и общественного вещания западных стран занимают специализированные государственные каналы прямых трансляций заседаний органов власти<sup>430</sup>. По существу, для того чтобы ради-

<sup>427</sup> Румпхорст В. Финансирование путем лицензионного сбора: краеугольный камень общественного вещания // Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации. СПб., 2000. С. 159.

<sup>428</sup> Инициатива была обозначена в президентском послании Д. А. Медведева в 2011 г.: «...я предлагаю в ближайшее время решить вопрос о создании общественного телевидения, возможно, на базе одного из существующих федеральных каналов. В этом случае ни один из владельцев этого нового средства массовой информации не должен иметь определяющего влияния на принятие любых решений – ни государство, ни частный владелец. Уверен, что такое общественное телевидение может сделать нашу информационную среду более конкурентной и, соответственно, более интересной». См., например: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70009436/> (Последняя дата обращения – 30.05.15 г.).

<sup>429</sup> URL: <http://www.otr-online.ru/> (Последняя дата обращения – 30.05.15 г.).

<sup>430</sup> Для того чтобы оценить всю иронию ситуации, связанной с его возникновением, можно обратить внимание на норму п. 5 Указа Президента РФ от 17.04.2012 № 455 «Об общественном телевидении в РФ»: «Министерству обороны РФ проработать вопрос об использовании сети распространения телека-

## **ГЛАВА 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

---

кально сменить правовые настройки, приблизив российскую систему вещания к европейским стандартам, необходимо преобразовать государственные СМИ в общественные с их требованиями в области назначения руководства, содержательной политики и финансирования<sup>431</sup>.

Подводя итоги, можно сказать, что перспективы реформирования российского законодательства о средствах массовой информации будут связаны с решением следующих проблем.

Во-первых, необходимо сделать принципиальный выбор – следовать ли высочайшим правовым стандартам в этой области, который задан членством России в Совете Европы, или согласиться с необходимостью встать на путь длительного и пока в общем неопределенного поиска собственных оригинальных стандартов.

Во-вторых, требуется переформатирование органов власти в этой сфере таким образом, чтобы их новая система не допускала административно-правовых методов, методов государственного управления в сфере общественно-политических коммуникаций. Это предполагает, что вместо «профильного» правительенного ведомства, курируемого «наверху», появится организационная система, предусматривающая создание при участии парламента независимого совета по телерадиовещанию, а также крупных авторитетных органов журналистского саморегулирования в области печатной прессы.

В-третьих, поскольку в наши дни существование в демонала «Национальная телевизионная компания «ЗВЕЗДА», вещателем которого является открытое акционерное общество «Телерадиокомпания Вооруженных Сил РФ «ЗВЕЗДА», для распространения программ телеканала «Общественное телевидение России» и представить предложения в установленном порядке» // Российская газета. № 86. 19.04.2012.

<sup>431</sup> Практика учит не слишком доверять формальными декларациями, насколько бы они не казались революционными. На наш взгляд, фактическим признаком того, что «государственное» телевидение как инструмент пропаганды преобразовалось в «общественное» будет то, что основным его программным форматом будет не ток-шоу, а диалог экспертов, и что оно перестанет рассматриваться как источник развлечения, но превратиться в источник различных идей, позиций, суждений, с которыми зритель будет соглашаться или не соглашаться, спорить, а конечном итоге – делать новые, собственные выводы.

---

§ 3. Основные направления реформы российского  
законодательства о средствах массовой информации

---

кратической стране государственного телевидения вызывает много нареканий, его обширная российская система должна быть преобразована в общественное телерадиовещание с точки зрения стандартов управления, содержательной политики и финансирования, которые гарантируют конституционное требование идеологического плюрализма.

Другие направления реформ законодательства о СМИ, сколь бы объемными они не представлялись с точки зрения нормативных массивов, которые должны быть освоены в российском законодательстве, имеют прикладной характер по сравнению с указанными выше (даже если мы говорим о таких серьезных пробелах российского законодательства, как отсутствие поддержки производителей общественно-политической информации на локальном уровне, несовершенство системы норм об ограничению концентрации и обеспечении прозрачности в сфере СМИ и др.)