

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ*

Аннотация: Конституционные основы регулирования отношений в сфере организации и деятельности СМИ определяют формирование и развертывание в законодательстве о СМИ таких принципов, как недопустимость (запрет) цензуры, возможность ограничения свободы массовой информации только федеральным законом в строго определенных целях, недопустимость злоупотребления свободой массовой информации. Нельзя игнорировать и влияние политических норм на процесс развития в России законодательного регулирования отношений в сфере массовой информации.

Ключевые слова: законодательство, средство массовой информации.

Конституция Российской Федерации 1993 года создала достаточно прочную базу для формирования и развития законодательства о средствах массовой информации. Принцип на свободу массовой информации (статья 29 Конституции РФ) играет роль структурообразующего фактора, интегрирующего различные правовые нормы в единую систему взаимосвязанных по своему назначению предписаний, регулирующих относительно обособленную совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности средств массовой информации как института гражданского общества.

Свобода печати – сложное по своей структуре, социальное, в том числе правовое явление. Как субъективное право гражданина она представляет собой гарантированную статьей 32 Конституции Российской Федерации юридическую возможность участия в управлении делами общества и государства посредством печати и других средств массовой информации. Отсюда вытекает два более конкретных правомочия – участвовать в деятельности средств массовой информации и получать через них информацию (форма реализации права на информацию), которые в свою очередь реализуются через еще более конкретные правомочия, реализуемые гражданином индивидуально или в коллективе: получать, обладать, воспроизводить и распространять массовую информацию. Конституция Российской Федерации содержит ряд гарантий прав человека и гражданина, которые можно рассматривать в качестве конституционно-правовых основ законодательства о СМИ.

Среди конституционных гарантий свободы массовой информации следует назвать также свободу экономической деятельности и право частной собственности, закрепленные в статьях 8, 34 и 35 Конституции Российской Федерации, а также принцип идеологического разнообразия (статья 13), предусматривающий, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Тем самым формируются определенные защитные механизмы, чтобы противостоять попыткам сворачивания информационного плюрализма, в том числе путем концентрации и монополизации средств массовой информации. В качестве конституционных гарантий свободы массовой информации выступают также нормы, устанавливающие ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих

* © Рыженкова О.Ю.

угрозу для жизни и здоровья людей (ч. 3 ст. 41), провозглашающие открытость заседаний палат Федерального собрания (ч. 2 ст. 100), обязательность официального опубликования законов - «неопубликованные законы не применяются» (ч. 3 ст. 15), открытость судопроизводства (ч. 1 ст. 123) и т.д. Конституцией Российской Федерации также предусмотрена возможность законодательного освобождения от обязанности давать свидетельские показания (ч. 2 ст. 51)¹.

Законодатель в Законе СССР 1990 года «О печати и других средствах массовой информации» сослался на конституционное положение о свободе слова и свободе печати, подчеркнув, что это означает право высказывания мнений и убеждений, поиска, выбора, получения и распространения информации и идей в любых формах, включая печать и другие средства массовой информации, а также запрет цензуры массовой информации. Сформулированное таким образом понятие свободы печати включало три компонента: свободу средств массовой информации, право граждан на свободу слова в СМИ и недопустимость цензуры. Однако юридическое содержание указанных компонентов в законе не раскрывалось. Данный недостаток был частично преодолен в Законе Российской Федерации 1991 года «О средствах массовой информации», в котором содержится определение цензуры (ст. 3), а «свобода массовой информации» преподносится как принцип, раскрывающийся на протяжении всего законодательного текста. Согласно статье 1 Закона о СМИ, в Российской Федерации не подлежат ограничениям:

- а) поиск, получение, производство и распространение массовой информации;
- б) учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими;
- в) изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ.

Анализ содержания статьи 29 Конституции РФ показывает, что законодатель здесь применил аналогичный подход, связав гарантию свободы массовой информации (часть 5) с правом каждого свободно искать, получать и распространять информацию любым законным способом (часть 4). Кроме этого, часть 1 статьи 29 Конституции РФ гарантирует каждому свободу мысли и слова, а часть 3 провозглашает недопустимость принуждения человека к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Таким образом, вместе со свободой слова, свобода массовой информации – важнейший элемент демократии, показатель состояния общества. Если в обществе реально существуют эти свободы, значит, общество здорово, стабильно, благополучно, имеет гарантии других прав и свобод граждан.

Конституционные положения о свободе массовой информации закреплены в главе 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина», составляя основы правового статуса личности. Следовательно, они признаются непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции), а также вместе с положениями главы 1 «Основы Конституционного строя» находятся под особой защитой Конституции и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном ею (статьи 16, 64 и 135 Конституции).

Вместе с тем свобода массовой информации не абсолютна. Наряду с гарантиями Конституция РФ предусматривает определенные ограничения свободы массовой информации, которые можно представить в виде четкой системы, включающей в себя: а) ограничения общего характера; б) ограничения, действующие в условиях применения

специальных правовых режимов; в) ограничения, вытекающие из особенностей правового статуса отдельных категорий субъектов права и их отношений с государством и обществом². Некоторые исследователи настаивают на разделении свободы слова и свободы массовой информации на том основании, что свобода слова относится к группе гражданских прав, а свобода массовой информации – к группе политических прав. К первой группе ограничений следует отнести:

- положения части 2 статьи 29 Конституции РФ, в соответствии с которой «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства»;

- положение части 4 статьи 29 Конституции РФ, согласно которой право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом не применяется в отношении сведений, составляющих государственную тайну. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом³;

- положения части 2 статьи 19 Конституции РФ, запрещающей «любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Кроме того, Конституцией запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание незаконных вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (часть 5 статьи 13).

Ко второй группе ограничений относим принятые в развитие Конституции РФ законы, имеющие целью закрепление особых правовых режимов, касающихся отдельных территорий, объектов или социально значимых ситуаций. Так, определенные ограничения свободы массовой информации с указанием пределов и срока их действия могут устанавливаться в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя на территориях, где введено чрезвычайное положение, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года (в редакции Федерального конституционного закона от 30 июня 2003 года) «О чрезвычайном положении» (статья 56 Конституции). На территории, на которой введено военное положение, могут быть приняты меры по контролю за работой средств массовой информации (статья 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 года «О военном положении»).

В качестве примера ограничений из третьей группы могут рассматриваться такие требования законодательства, которые закрепляют правовой статус так называемого «публичного лица» или «официальной фигуры». Данная правовая категория получила закрепление в европейской судебной-правовой системе. В то же время, по словам судьи Верховного суда РФ С. Потапенко, Верховный суд РФ также пытается следовать практике Европейского Суда по правам человека, заключающейся в «проявлении повышенной терпимости судов в случае диффамационных высказываний в адрес политиков, депутатов, правительства и других органов государственной власти»⁴. Так, в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 9 июля 1999 года по иску депутата Государственной Думы Федерального собрания РФ Ч. к Главе Республики Коми С. и к газете «Курьер-плюс» о защите чести, достоинства, деловой репутации и компенсации морального вреда и по аналогичному встречному иску зафиксирована следующая правовая позиция суда: «При определении размера

компенсации морального вреда, взаимно причиненными сторонами друг другу, суд первой инстанции не учел того, что и истец и ответчик являются публичными политиками, заинтересованными в склонении общественного мнения в свою пользу всеми доступными им средствами. Участвуя в политической борьбе, обе стороны тем самым по собственной воле подвергают себя повышенному общественному вниманию и критике со стороны политических противников, причем необоснованная критика может не только не причинить морального вреда политическому деятелю, но в ряде случаев - повысить общественный рейтинг этого политика, если он сможет адекватно реагировать на эту критику и дать на нее достойный ответ в средствах массовой информации⁵.

Свобода массовой информации может быть ограничена федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55 Конституции). Из сопоставления статей 1 и 5 Закона о СМИ следует, что ограничение свободы массовой информации может осуществляться лишь по основаниям, предусмотренным в законодательстве о СМИ. Однако данное положение не вполне коррелирует с Конституцией РФ, что позволяет на практике не учитывать требования статьи 1 Закона о СМИ, а применять общее положение ч. 3 ст. 55 Конституции, согласно которому ограничение прав и свобод допускается на основании федерального закона. Эта позиция получила закрепление в Постановлении Конституционного суда РФ от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Любое не соответствующее перечисленным выше требованиям воспрепятствование со стороны граждан, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, общественных и религиозных объединений, политических партий, иных организаций законной деятельности учредителей, собственников, организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, распространителей продукции средств массовой информации, а также журналистов признается, в соответствии со статьей 58 Закона о СМИ, ущемлением свободы массовой информации. Воспрепятствование возможно в различных формах, в том числе посредством: осуществления цензуры (статья 3 Закона о СМИ); вмешательства в деятельность и нарушения профессиональной самостоятельности редакции (статьи 18, 19, 25 Закона о СМИ); незаконного прекращения либо приостановления деятельности средства массовой информации (статья 16 Закона о СМИ); нарушения прав главного редактора, журналиста на запрос и получение информации (статьи 38, 39, 40, 48 Закона о СМИ); незаконного изъятия, а равно уничтожения тиража или его части (статья 28 Закона о СМИ); принуждения журналиста к распространению или отказу от распространения информации (статьи 42, 47 Закона о СМИ), а также нарушения иных прав журналиста (статья 47 Закона о СМИ).

За ущемление свободы массовой информации, согласно Закону о СМИ, в российском законодательстве должна быть предусмотрена уголовная, административная, дисциплинарная или иная ответственность. Однако следует признать, что эта проблема в законодательстве далеко не решена. Так, журналист признается потерпевшим лишь в одном составе правонарушения, закрепленном в статье 144 Уголовного кодекса Российской Федерации, в которой предусмотрена ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов путем принуждения их к распространению либо к отказу от распространения информации. Обращает на себя

внимание факт отсутствия в конструкции данной нормы указания на наказуемость деяний, связанных с воспрепятствованием законной профессиональной деятельности журналистов на стадии поиска и сбора информации, что существенно осложняет реализацию предоставленных им Законом о СМИ прав. Кроме этого, предусмотрено, что лица, препятствующие законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции СМИ, а также журналистов, могут быть привлечены к ответственности в общем порядке путем применения норм, устанавливающих основания и порядок возложения гражданской ответственности за нарушение прав и законных интересов физических и юридических лиц, повлекшее причинение имущественного ущерба, морального вреда и т. п. (статьи 15, 151, 393, 1064 ГК РФ).

Статья 53 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. В статье подчеркивается, что возмещается ущерб, причиненный не только незаконными действиями, но и бездействием. Последнее предполагает невыполнение органами государственной власти (их должностными лицами) возложенных на них обязанностей, неосуществление тех действий, которые они в соответствии с законом обязаны были совершить. Для этого можно задействовать механизм обжалования, предусмотренный статьей 2 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 года) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В его рамках в суд могут быть обжалованы как единоличные, так и коллегиальные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, и их объединений и должностных лиц, государственных служащих, в результате которых нарушены права и свободы гражданина и (или) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод. Также следует иметь в виду нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие административную ответственность за такие формы ущемления свободы массовой информации, как не предоставление информации (статья 5.39), воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции средства массовой информации либо установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания (статья 13.16), воспрепятствование уверенному приему радио- и телепрограмм путем создания искусственных помех (статья 13.18).

Законом о СМИ не допускается такое использование средств массовой информации, которое представляет собой злоупотребление свободой массовой информации. Злоупотреблением, согласно статье 4 Закона о СМИ, признается «использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для осуществления экстремистской деятельности, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости». Помимо этого, к злоупотреблению свободой массовой информации относится использование в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, а также распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и пропаганда каких-либо преимуществ их использования. Нарушение перечисленных требований являет-

ся основанием для вынесения редакции средства массовой информации письменного предупреждения со стороны регистрирующего органа. Наличие хотя бы двух таких предупреждений в адрес одной редакции в течение одного года может повлечь прекращение деятельности средства массовой информации в судебном порядке по иску регистрирующего органа (ч. 1 и 3 ст. 16 Закона о СМИ).

Существенное влияние на правоприменительную практику, а в конечном счете, и на законодательство, оказывают акты Конституционного суда РФ, общеобязательная сила которых определена в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 года (в редакции Федерального конституционного закона от 7 июня 2004 года) «О Конституционном суде Российской Федерации». В практике Конституционного суда РФ имеется ряд дел, связанных с оценкой конституционности отдельных ограничений свободы массовой информации. Так, Постановлением Конституционного суда от 31 июля 1995 года № 10-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных формирований на территории Чеченской республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод гражданина, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации» разрешен вопрос о конституционности введения дополнительных оснований для лишения журналиста аккредитации по сравнению с основаниями, предусмотренными в статье 48 Закона о СМИ. Конституционный суд в указанном Постановлении от 31 июля 1995 года № 10-П сделал вывод о том, что нормы Постановления Правительства от 9 декабря 1994 года № 1360, предусматривающие возможность немедленного лишения аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта, за передачу недостоверной информации, пропаганду национальной или религиозной розни, противоречат статье 29 (части 4 и 5), закрепляющей право на свободу информации, статье 46, гарантирующей судебную защиту прав и свобод, а также статье 55 (часть 3) Конституции РФ.

Не следует игнорировать при анализе конституционно-правовых основ законодательства Российской Федерации о СМИ и значение политических норм в регулировании отношений в сфере СМИ как института гражданского общества. К источникам политических норм могут быть отнесены, в частности, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию, утвержденные Президентом доктрины, концепции и т.д. Наиболее значимыми для регулирования деятельности и организации СМИ представляются Концепция государственной информационной политики, Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 года, Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, одобренная Президентом Российской Федерации 23 ноября 1995 года. Несмотря на то, что ни Доктрина, ни Концепции не могут считаться нормативными правовыми актами, поскольку не содержат правовых норм, их значение довольно велико и заключается, прежде всего, в том, что выработанные ими положения являются важной частью формирующейся государственной политики в области массовой информации. С их учетом происходит постепенная корректировка

законодательного регулирования отношений в сфере массовой информации.

Таким образом, конституционные основы регулирования отношений в сфере организации и деятельности СМИ предопределяют формирование и развертывание в законодательстве о СМИ таких принципов, как недопустимость (запрет) цензуры, возможность ограничения свободы массовой информации только федеральным законом в строго определенных целях, недопустимость злоупотребления свободой массовой информации, но и задают основные направления его развития. При этом важная роль в становлении соответствующего Конституции законодательства Российской Федерации о СМИ принадлежит актам Конституционного суда РФ. Нельзя игнорировать и влияние политических норм на процесс развития в России законодательного регулирования отношений в сфере массовой информации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Положение об обязанности журналиста и редакции по сохранению конфиденциальности информации и ее источника содержится в ст. 41, абз. 5 ч.1 ст. 49 Закона о СМИ.
- 2 Монахов В.Н. Свобода массовой информации в Российской Федерации: опыт регулирования и реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 2 (47). С. 12.
- 3 Перечень сведений, составляющих государственную тайну, содержится в ст.5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне».
- 4 См.: Потапенко С. Диффамация и российская судебная практика // Средства массовой информации и правовые вопросы защиты чести и достоинства. М., 2004. С. 331-343.
- 5 СМИ и правовые вопросы защиты чести и достоинства. М., 2004. С. 336.

O. Ryzhenkova

CONSTITUTIONAL FUNDAMENTALS OF REGULATION OF MASS MEDIA IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract: Constitutional fundamentals of regulation of mass media predetermine forming in mass media legislation principles: interdiction of censorship, limitation of freedom of the press by federal law, inadmissibility of mass media abuse. The deeds of Constitutional Court of the Russian Federation play first fiddle in the making mass media legislation. Political reasons have an influence on development of legislative regulation of mass media in the Russian Federation.

Key words: the legislation, mass media.