

СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ СВОБОДЫ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Аннотация. В статье раскрываются основные международные и внутригосударственные механизмы регулирования защиты свободы средств массовой информации. Приводится анализ международного права и национального законодательства относительно существующих проблем правового регулирования в этой сфере.

Ключевые слова: международное право, правовой статус СМИ, информационная защита

В современном мире, когда информация стала одним из ценнейших ресурсов жизнеобеспечения человечества, не менее важным, чем ресурсы энергетические или экологические, необходимо добиться, чтобы она использовалась лишь на его благо. Свободные СМИ являются обязательным элементом режима демократии и выступают в качестве определенной гарантии информационной безопасности. Свобода, с одной стороны, обеспечивает доступ граждан к полной, всесторонней и достоверной информации, а с другой - защищает общественное и индивидуальное мнение от воздействия различной пропаганды и других форм манипулирования таким мнением.

Защита свободы средств массовой информации с теоретической точки зрения имеет различные аспекты. С одной стороны, необходимо обеспечить свободный доступ к поиску, получению и распространению информации на международном и национальном уровнях коммуникационного обмена, а с другой, снизить риски и возможные последствия использования информации в противоправных целях. Поэтому не случайно «вопросы защиты свободы средств массовой информации сегодня выдвигаются в числе важнейших международных проблем, что объясняется, прежде всего, их непосредственной, органической взаимосвязью с главной проблемой современности – задачей поддержания мира и обеспечения безопасности народов» [1, 11].

Данная проблема осложняется и наличием различных подходов государств к проблеме свободы средств массовой информации, которые условно можно подразделить на государства, признающие полную свободу СМИ, и государства, осуществляющие или допускающие государственное управление и политический контроль.

Первый тип государств придерживается принципа «неограниченной свободы информации» или «свободного потока информации», который означает право государств передавать и получать информацию без каких-либо ограничений. Впервые он был выдвинут делегацией США в 1945 г. на конференции ОАГ в Мехико.

Анализ представленных материалов по раскрытию содержания этого принципа [2] позволяет привести следующие аргументы в его поддержку:

1. В основе этого принципа лежит идея отрицания государственного суверенитета в области обмена информацией путем противопоставления этому праву государств международно-правовых норм и принципов в области прав человека. В качестве обоснования приводятся статьи из Всеобщей Декларации прав человека и Международного Пакта о гражданских и политических правах, где зафиксировано право каждого человека на «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи...» [3].

2. Государства в соответствии с этим принципом отказываются от политики вме-

шательства в регулирование деятельности средств массовой информации, поскольку большинство теле- и радиостанций, газет, журналов и других средств информации и коммуникаций находится в руках частного капитала и большинство лиц, занятых в информационном бизнесе, не состоят на службе у государства. Поскольку частные организации, юридические и физические лица не являются субъектами международного права, то и их деятельность не может подпадать под международно-правовое регулирование и, следовательно, сама идея такого регулирования теряет смысл.

3. Отрицая возможность международно-правового регулирования средств массовой информации, эти страны ссылаются на необходимость осуществления защиты и контроля средств массовой информации на внутригосударственном уровне, что позволит снизить затраты и повысить эффективность такого регулирования с учетом специфики и национально-культурных особенностей того или иного государства.

Полярно противоположных позиций придерживаются государства, осуществляющие полное или частичное государственное управление и политический контроль над СМИ. Они подтверждают факт необходимости обеспечения принципа «свободы информации» на международном уровне, и полагают, что само понятие «свободы» не должно носить абсолютного, неограниченного характера.

В качестве обоснования этой позиции приводятся принятые на международном уровне акты, которые признают свободу информации и допускают ее ограничение в отдельных случаях. Так, в резолюции Генеральной ассамблеи ООН под названием «Созыв международной конференции по вопросу о свободе информации» отмечается, что «свобода информации безусловно требует от тех, кто пользуется ее привилегиями, желания и умения не злоупотреблять ими. Основным принципом ее является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злых намерений» [4, 14].

Резолюция 281 (V) под названием «Осуществление пропаганды войны против мира» также высказывается «в пользу свободного обмена информацией и идеями», а также осуждает меры, которые ведут к изоляции народов от всякой связи с внешним миром и препятствуют печати, радио и другим органам осведомления передавать информацию о событиях международного характера, затрудняя этим международное осведомление и взаимопонимание народов» [5, 24].

В материалах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в разделе «Сотрудничество в гуманитарных и других областях», отмечается, что государства-участники «ставят своей целью облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике» [6, 141].

Статья 1 Устава ЮНЕСКО закрепила принцип, который гласит, что в целях расширения сотрудничества народов, а также обеспечения основных свобод, провозглашенных в Уставе ООН, Организация «способствует сближению и взаимному пониманию народов путем использования всех средств информации» [7, 306, 324].

В связи с вышеприведенными документами можно сделать вывод о существующей регламентации основ свободы средств массовой информации, допускающих в определенной степени и их ограничения, что вполне справедливо, когда распространение массовой информации простирается за пределы границ государства местонахождения источника информации. Защита свободы средств массовой информации в международных отношениях не должна превращаться в возведенный абсолют, ибо бесконтрольное ее распространение одними государствами может причинить вред как отдельным госу-

дарствам, так и всему мировому сообществу в целом.

В связи с этим информация, свободно распространяемая за границы государства, не должна противоречить мировому правопорядку и государства должны нести ответственность за соблюдение в международной информационной деятельности важнейших принципов международного права, в том числе и в сфере подлежащей ее защите. Как справедливо отмечает Ю.М. Колосов, «даже информация, распространяемая государством среди своего населения, иногда может оказывать влияние на международные отношения и вследствие этого не всегда является чисто внутренним делом этого государства. Поскольку по своей природе массовая информация неизбежно вторгается в область межгосударственных отношений, было бы оправданно закрепить в международном праве принцип, согласно которому международную ответственность за всю национальную деятельность в области массовой информации... несут государства» [8, 48, 135].

Международно-правовая защита свободы средств массовой информации имеет несколько иной оттенок при сопоставлении международно-правовых и национальных норм, направленных на закрепление принципа свободы информации и создание правовых механизмов ее регулирования.

Провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека 1948 года и Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года право и свобода каждого человека «искать, получать и распространять информацию и идею любыми средствами и независимо от государственных границ» признаны в качестве эталонов, на основе которых правительства могут измерять прогресс в деле защиты прав человека. В органах ООН эти документы пользуются авторитетом, который уступает лишь Уставу. На них постоянно ссылаются при работе Генеральной ассамблеи, Совета безопасности, других органов ООН. Они цитируются в международных правовых документах и конституциях многих стран, в том числе в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее именуемая Конвенция).

Данная Конвенция является одним из основополагающих документов Совета Европы. Ратифицированная всеми государствами-членами Совета Европы и подписанная 4 ноября 1950 г., в ст. 10 Конвенция провозглашает две взаимосвязанные свободы – свободу выражения своего мнения и свободу информации [9].

Свобода выражения мнений и свобода информации — одна из важнейших правовых основ развития современного общества, поэтому не случайно Европейский Суд характеризует свободу самовыражения как основополагающее условие развития каждого индивида и прогресса в демократических обществах [10].

Анализ деятельности европейских объединений по вопросам информации и коммуникации и законодательства государств-членов СЕ свидетельствует, что ст.10 Конвенции вошла составной частью в правовые документы, практическое применение лицами, организациями и государствами как в части провозглашенной свободы придерживаться своих мнений и убеждений, так и в части, касающейся свободы распространять информацию и идеи.

На национальном уровне пальма первенства правового опосредования сферы свободы средств массовой информации принадлежит Швеции. Еще в 1766 году здесь вступил в действие, причем в статусе отдельной составной части Конституции, Акт о свободе печати. Именно он установил впервые в мире систему публичного характера официальных документов властных структур и, тем самым, открытый характер отправления государственной власти. Причем подобная структура Конституции, основных принципов, да и конкретных норм правового регулирования этих отношений действует в Швеции и поныне.

Согласно принципам, изложенным в части первой Акта о свободе печати, «в це-

лях обеспечения свободного обмена мнениями и всестороннего просвещения каждый шведский гражданин может свободно выражать в печатном произведении свои мысли и мнения, предавать гласности официальные документы, а также делать заявления и сообщать информацию по какому бы то ни было делу с соблюдением положений, которые установлены данным Актом для защиты прав личности и общественной безопасности» [11, 66-73].

Почти два века по этому «показателю» Швеция оставалась в «гордом одиночестве» в мировом сообществе. Ни одно из государств не торопилось закрепить в отдельном законе право своих граждан знать как работает механизм его власти. Только в 1951 году Финляндия приняла соответствующий закон об открытости государственной информации. За ней Норвегия и Дания - 1970 год, Франция - 1978 год, Бельгия - 1994 год и т.д. Так что к сегодняшнему дню уже можно сделать твердый вывод о наличии определенной общемировой тенденции в этой сфере законотворчества [12].

Например, в Основном законе ФРГ, в ч. 1 ст. 5, гарантируется свобода печати и свобода информации. Вместе с тем в ч. 2 этой же статьи отмечается, что «границы этих прав указываются предписаниями общих законов, законодательных постановлений об охране молодежи и правом на честь личности» [13, 115]. А в ст. 18 записано, что каждый, кто использует свободу выражения мнений, в особенности свободу печати, «для борьбы против основ свободного демократического порядка, лишается этих основных прав» [13].

Проблемам защиты свободы средств массовой информации уделяется пристальное внимание и в России. Центральное место в этом процессе заняло создание законодательной базы, которая регулировала бы, реально гарантировала свободу выражения мнения, свободу информации, деятельность СМИ. В настоящий момент эта работа ведется с учетом членства России в Совете Европы.

В наиболее обобщенном виде вопросы, связанные с деятельностью СМИ в нашей стране, закреплены в ст.29 Конституции Российской Федерации 1993 г. Она в целом касается свободы мысли и свободы слова. Прежде всего, в п.1 ст.29 Конституции гарантируется свобода мысли и слова в нашей стране. Это означает невмешательство государства в формирование мнений и убеждений человека, его защиту от иного вмешательства, недопустимость идеологического диктата, насилия, контроля над личностью. Государство гарантирует беспрепятственное выражение мнения и убеждения по самым различным вопросам общественной жизни путем устного или письменного слова самыми различными средствами.

Следует отметить, что, по сравнению со ст.10 Конвенции, ст.29 Конституции РФ более широко трактует свободу выражения своего мнения и свободу информации. В ней фактически речь идет о нескольких взаимосвязанных свободах - свободе выражения своих мнений, мыслей, идей, убеждений, свободе слова, свободе информации. Свобода слова выступает как одна из форм выражения свободы мысли, мнений, идей, убеждений.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что знакомство с принципами и нормами международного и национального права, которые регламентируют свободу средств массовой информации, дают возможность более широко представить практическую и законотворческую значимость деятельности государств в этой сфере, а также провести некоторые сравнительные исследования. Идея защиты свободы средств массовой информации определяет не только черты современных демократических государств, но и позволяет использовать информационную сферу в качестве основы международного сотрудничества для решения международных и внутригосударственных задач. Тенденции мирового развития свидетельствуют о том, что роль и значение средств массовой информации в международных делах будут возрастать, а значит, и расширять просторы информационного сотрудничества государств на основе взаимного доступа к информации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Колосов Ю.М., Цепов Б.А. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира. - М., 1983.
2. См., например: Thirty-eight General Assembly U.N. Special Political Committee. 12-th Meeting. Press Release G. A. 1983. 26 Oct.; D'Arcy J. Direct broadcast satellites and freedom of information // The International law of communications. Leyden, 1971. P. 149; Fisher D. The right to communicate // Status Report. 1982. № 49.
3. См.: Российская газета. 10 декабря 1998 г.
4. United Nations. General Assembly. Official Records. Fifth Session. Suppl. № 20 (A/1775).
5. ООН. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Седьмая сессия. Доп. № 20 (A/2361).
6. United Nations. General Assembly. Official Records. Thirty seven Session. Suppl. № 51 (A/37/51).
7. Международное право в документах. М., 1982.
8. Колосов Ю.М. Массовая информация и международное право. М., 1974.
9. См.: Бюллетень международных договоров, № 3, март 2001.
10. Поляков Ю.А. Европейский процесс и средства информации (Применение ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в деятельности международных организаций и СМИ) // Законодательство и практика масс-медиа. № 1. 2002.
11. Швеция Конституция и законодательные акты. М., 1983.
12. Монахов В.Н. Правовые нормы доступа к информации в Германии, Швеции, США. // Законодательство и практика средств массовой информации. Выпуск 2 (18), февраль 1996.
13. Конституции зарубежных стран. М., 2003. .

V. Fedulov

VALUE OF INTERNATIONAL AND NATIONAL REGULATION IN THE PROTECTION OF MEDIA FREEDOM

Abstract. In the article considers basic international and interstate mechanisms of regulation of protection of freedom of mass media reveal. The analysis of international law and the national legislation concerning existing problems of legal regulation in this sphere is resulted.

Key words: international law, the legal status of the media, information protection