

Д.Н. Оганов

ИСТОЧНИКИ МЕДИАПРАВА

Ключевые слова: медиаправо, свобода масс-медиа, средства массовой информации, международное право.

Статья дает общее представление широкому кругу читателей об источниках права средств массовой информации, важнейшими из которых являются международные договоры, ратифицированные нашей страной, Конституция РФ, ГК и УК РФ, Закон РФ «О средствах массовой информации». Публикация делится на две части: 1) обзор национально-законодательства, регулирующего функционирование средств массовой информации; и 2) анализ ст. 10 Европейской Конвенции (1950), которая является важной составной частью мировой правовой системы и выступает теоретической базой развития российского медиаправа.

Оганов

Дмитрий Николаевич – аспирант кафедры теории журналистики факультета филологии и журналистики Южного федерального университета

© Д.Н. Оганов, 2008

Главным и важнейшим поставщиком политических, экономических, общественных и социальных событий являются средства массовой информации, именно из газет, радио и телевидения мы черпаем информацию. Масс-медиа – важный компонент полноценной жизни человека, и потому СМИ часто именуют четвертой властью. Однако, как и у любой другой власти, у неофициальной четвертой должны быть свои предназначения, обязанности и источники права.

Задача данной статьи – рассмотреть источники права масс-медиа, самым важным из которых является Конституция РФ, а также международные договоры Российской Федерации. Закон РФ «О средствах массовой информации» мы рассматриваем как более углубленное, расширительное толкование соответствующих статей Конституции.

Понятие «право» иногда ассоциируется с понятием «свобода». Термином «право» обозначают официально признанные возможности, которыми располагает физическое или юридическое лицо, это также социально-правовые притязания людей, которые обусловлены природой человека и общества и считаются естественными правами. Свобода в широком смысле слова – это отсутствие ограничений, препятствующих действию субъекта. Понятие свободы массовой информации определяется как возможность СМИ беспрепятственно распространять сведения, отражающие реальные события и предназначенные для неопределенного круга лиц.

Вопрос о целесообразности правового регулирования отношений, скла-

дывающих в сфере свободы массовой информации, возник уже давно. Высказывались мнения как в пользу такого регулирования, так и против него.

Противники правового регулирования общественных отношений, складывающихся в этой сфере, обосновывают свою позицию тем, что законодательное регулирование свободы – это всегда определенного рода ограничения, устанавливаемые законодателем. В таком случае свобода «загоняется» в строго очерченные законодательные рамки.

Однако «правовое регулирование обязательно, и его целью является установление определенных правовых форм реализации данной свободы и запрещение любых злоупотреблений. Чтобы выполнять все свои функции в обществе, свобода массовой информации должна реализовываться в определенных законодательных рамках» [Марзак, 2006, с. 25]. Необходимо, чтобы право защищало СМИ от ограничений и различного рода ущемлений. Это достигается посредством закрепления соответствующих норм в Конституции, применением международных норм права, а также совершенствованием действующего законодательства.

Конституция Российской Федерации 1993 г. содержит целый ряд положений, посвященных массовой информации. Основной закон закрепил понятие «свободы массовой информации» и дал этой свободе высшую конституционную гарантию в ч. 5 ст. 29 Конституции РФ.

Данную свободу можно рассматривать как: 1) свободу организации средств массовой информации от вмешательства как со стороны государства, так и со стороны граждан; 2) индивидуальное право и свободу человека и гражданина на получение и распространение мнений и информации с помощью средств массовой информации.

Конституция РФ провозглашает: «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается» [Конституция РФ, 1993, с. 10]. Эти гарантии также содержатся в Законе РФ «О средствах массовой информации», где закреплено, что воспрепятствование в какой-либо форме деятельности средств массовой информации посредством осуществления цензуры, вмешательства в деятельность и нарушения профессиональной самостоятельности редакции, незаконного прекращения либо приостановления деятельности средства массовой информации, нарушение права редакции на запрос и получение информации, принуждение журналиста к распространению или отказу от распространения информации и т.д. влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством России.

Цензура массовой информации – требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений

предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей – не допускается. Не допускается также создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Виктор Шендерович же совсем по-другому смотрит на данную проблему и считает, что существующая независимость СМИ и их свобода от цензуры – только выдумка. Эту точку зрения он излагает в своей статье «Цензура сегодня – дело добровольное»: «Сегодня формально цензуры нет. Я думаю, что по формальным признакам новости на НТВ выходят так же, как выходили и до моего ухода, – за содержание отвечают выпускающий редактор и ведущий программы, и больше никто не надзирает. Но в подкорке уже “висят” (и тому есть видимые признаки) некоторые портреты». Добровольное ли сегодня дело цензура? – спрашивает автор и сам же отвечает: «Вопрос в том, какой импульс дает само государство, государственные органы» [Шендерович, 2004, с. 78].

Похожие мысли выражает и Андрей Пионтковский в статье «Самая эффективная форма цензуры – самоцензура»: «Сегодня, при формальном отсутствии запретов на свободное слово, процветает самая эффективная форма цензуры – самоцензура. Повсеместно демонстрируется гибкость и послушность.

Телевизионщики вообще привыкли к очень большим деньгам, а власть дала им понять, что очень большие деньги можно обеспечить только абсолютно лояльным поведением и даже угадыванием желаний власти. И если в советские времена основным механизмом самоцензуры, индуцированной цензурой, был страх, то сейчас это не страх, а деньги. ...Сегодняшнее молодое поколение страха не знает. Оно просто совершенно цинично и защищено большими деньгами» [Пионтковский, 2004, с. 83].

Продолжая анализ законодательства, отметим, что свобода мысли и слова, о которых говорится в ч. 1 ст. 29 Основного закона, – «естественное состояние человека, связанное с определением им своего отношения к предметам, явлениям, событиям окружающего мира, со свободным формированием собственных убеждений относительно всего происходящего. Субъективное отношение человека к внешнему миру, его убеждения – неотъемлемая часть его образа жизни, свидетельство своеобразия и неповторимости данной личности. Свобода мысли может оставаться достоянием человека, скрытым от других. Но, как правило, у индивида возникает потребность выразить свое отношение к внешнему миру, событиям и явлениям, передать это отношение людям, состав-

ляющим ближайшую социальную группу, либо более широкому кругу людей – коллективу, обществу, мировой общественности» [Топорнин, 1994, с. 177]. Для осуществления этой потребности человек и обладает свободой слова, т.е. правом выражать свои мысли устно, письменно, в художественных образах и т.д.

Свободу мысли можно считать абсолютным правом человека, потому что его невозможно нарушить в принципе. Поэтому свобода мысли и слова считается как одна свобода.

Конституционная свобода мысли и слова означает не только возможность беспрепятственно выражать свои мысли и убеждения, свое мнение, но и недопустимость принуждения к их выражению или отказу от них, что предусмотрено ч. 3 ст. 29. Таким образом охраняется внутренний мир человека, гарантируется свободное развитие личности, в том числе право менять свои убеждения, но не по принуждению, а по собственному выбору в процессе познания реальности, свободных дискуссий.

Право на свободу мысли и слова неотделимо от права свободно искать, получать, производить и распространять всякого рода идеи и информацию независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати, художественных форм выражения, а также иными способами по своему выбору (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ).

Это право реализуется прежде всего через средства массовой информации, которые в наш век являются наиболее широким и доступным способом поиска, получения и распространения общественно значимых сведений. Статья 38 Закона «О средствах массовой информации» предусматривает: «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

Государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствам массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах» [Закон РФ о СМИ, 1991, с. 11].

Граждане вправе использовать средства массовой информации не только для получения интересующих их сведений, но и для выражения своих мнений.

Средства массовой информации не единственный способ получения и распространения информации. Возможны поиск, распространение, получение информации в межличностном общении, а также на собраниях, митингах, в процессе пикетирования как крайней формы привлечения внимания общественности к определенной проблеме, волнующей гражд-

данина. Поэтому неудивительно, что законодатель относит к поиску и распространению информации фестивали, выставки, клубы по интересам и т.д.

Необходимо отметить, что реализация этого права в части доступа к информации не подкреплена соответствующими механизмами: хотя статьями 5.39 КоАП РФ и 140 УК РФ предусмотрены санкции за отказ гражданину в предоставлении информации, но соответствующей правоприменительной практики почти нет. В Законе РФ «О средствах массовой информации» была предпринята попытка создать такой механизм, обеспечивающий право граждан на оперативное получение информации о деятельности государственных органов (например, статьи 38 «Право на получение информации», 39 «Запрос информации» и 40 «Отказ и отсрочка в предоставлении информации»), но на сегодняшний день предлагаемая законом процедура настолько сложна, что не позволяет говорить о возможности для каждого гражданина, в том числе и для каждого журналиста, реализовать это право. В частности, на этапе получения информации по запросу она может устареть.

Содержание ст. 29 Конституции Российской Федерации положено в основу законодательных актов, регулирующих деятельность средств массовой информации в России.

Конституция РФ исключает применение цензуры (ст. 29, ч. 5), но не гарантирует от вмешательства государственной власти, могущей ограничить «права и свободы человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) [Конституция РФ, 1993, с. 10].

Такие ограничения необходимы в любом демократическом обществе. Права и свободы человека нельзя рассматривать как абсолютные – человек живет в обществе и действует в системе социальных взаимосвязей. Для нормального функционирования демократического общества нужен государственный и общественный порядок. Поэтому невозможно представить цивилизованные общества без соблюдения его членами обязанностей как перед государством, на территории которого они проживают, так и перед другими людьми. Если бы каждый имел ничем не ограниченные права и свободы, то любое общество было бы ввергнуто в хаос и анархию.

Сюда же необходимо отнести ч. 2 ст. 29 Конституции РФ: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или

языкового превосходства» [Конституция РФ 1993: 10]. Таким образом, статьи 55 и 29 Конституции, сформулированные в духе положений Европейской Конвенции о правах человека (ст. 10, ч. 2), предполагают возможность создания специального ограничительного порядка реализации прав и свобод, гарантированных Конституцией, и требуют ответственного подхода к их осуществлению.

При изучении международных источников права масс-медиа необходимо уяснить их легитимность в правовой системе России. В ч. 4 ст. 15 Конституции записано: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [Конституция РФ, 1993, с. 7].

Впервые в истории нашей страны в Конституцию включено положение, объявляющее принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации частью ее правовой системы. Тем самым открывается возможность прямого действия и применения норм международного права органами власти, включая суды.

Под общепризнанными принципами и нормами международного права понимаются нормы, установленные и признанные международным сообществом государств, т.е. обязательные для всех его членов. «К ним относятся нормы, содержащие основополагающие принципы международного права, нормы общего международного обычного права и общие принципы права, признанные цивилизованными нациями. Упоминаются далее и международные договоры России. Речь идет о договорах, ратифицированных Российской Федерацией» [Топорнин, 1994, с. 117].

До настоящего времени практика непосредственного применения норм международного права у нас фактически отсутствовала. Введение международных норм одновременно будет иметь «внутренний» эффект, который приведет к далеко идущим последствиям во внутригосударственной правовой системе.

В области СМИ наиболее важными являются очень похожие ст. 10 Европейской Конвенции по правам человека и ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах. Сравните, ст. 19 Пакта говорит:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ,

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

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

а) для уважения прав и репутации других лиц,

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения» [О гражданских и политических правах, 1966, с. 5].

Параграф 1 ст. 10 Европейской Конвенции гласит: «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» [О защите прав человека и основных свобод, 1950, с. 4].

Европейский Суд, наделенный официальным правом толкования Конвенции, неизменно подчеркивает выдающуюся роль, которую играет пресса в правовом государстве. Расширенные привилегии необходимы прессе для выполнения ее двойной роли «поставщика информации и общественного стража». Поскольку СМИ не должны преступать границы, определенные в ст. 10 Конвенции, их долг заключается в распространении информации и идей, представляющих общественный интерес. Их предназначение в публикации информации такого рода, а у общественности есть право получать ее. Говоря о том, что роль прессы заключается в сообщении информации, Европейский Суд категорически отверг заявление о том, что задача прессы – давать информацию, а интерпретировать ее должен читатель.

Информация, относящаяся к вопросам общественного интереса, или сообщаемая в контексте политических дебатов, или касающаяся какого-либо политического деятеля, должна пользоваться особой защитой: «Свобода прессы предоставляет общественности одно из наиболее эффективных средств обнаружения и формирования мнения об идеях и поведении их политических лидеров. В частности, она дает политикам возможность прокомментировать вещи, которые волнуют общественное мнение, а также побуждает каждого участвовать в свободных политических дебатах, что является одной из основ концепции демократического общества» [Коливер, 2000, с. 2].

Наложение санкций за публикацию в прессе информации, касающейся вопросов общественного интереса, недопустимо, за исключением ряда

ограниченных случаев, так как наказания могут «помешать журналистам внести свой вклад в общее обсуждение вопросов, касающихся жизни сообщества». Суд постоянно подчеркивает особую роль прессы и заявляет, что ограничение свободы прессы нарушает ст. 10 Конвенции.

Европейский Суд неизменно подтверждал принципы, впервые сформулированные в деле Хэндисайд, что ст. 10 защищает публикацию информации и идей, которые являются противоправными или шокирующими, так же как и бесспорную информацию: «Свобода самовыражения, как указано в параграфе 1 статьи 10, является одной из основ демократического общества и одним из неотъемлемых условий его развития. Это касается не только информации или идей, благосклонно воспринимаемых или считающихся неоскорбительными или нейтральными, но и оскорбительных, шокирующих, провокационных. Таковы требования плюрализма, терпимости, широты взглядов, без которых нет демократического общества» [Коливер, 2000, с. 4]. Повседневная информация должна так же защищаться ст. 10, как и материалы, затрагивающие общественный интерес. К ней можно отнести программы радио- и телепередач, художественные тексты и даже рекламу.

Однако согласно параграфу 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» [О защите прав человека и основных свобод, 1950, с. 4].

В своих комментариях Европейский Суд отмечает, что при оценке каждого подобного ограничения ему приходится сталкиваться «не с выбором между двумя противостоящими принципами, но с принципом свободы самовыражения, из которого есть ряд исключений, которые должны толковаться как можно уже». Есть определенные условия при разборе конкретного дела: любое ограничение 1) должно быть «предусмотрено законом»; 2) иметь законную цель, а именно одну из целей, перечисленных в п. 2 ст. 10; 3) «необходимо в демократическом обществе» для достижения этой цели.

«Налагаемое в соответствии с законом» ограничение должно быть «достаточно доступным» и предсказуемым, т.е. оно должно быть «точно сформулировано, чтобы человек мог регулировать свое поведение».

Чтобы иметь законную цель, ограничение должно быть направлено на защиту одного из положений, сформулированных в п. 2 ст. 10.

Чтобы быть «необходимым», ограничение вовсе не должно быть «неотъемлемым», однако оно обязано быть больше, чем просто «обоснованным» или «желательным». Должна присутствовать «настоятельная социальная необходимость», предпринимаемые меры должны быть пропорциональны преследуемой, еще раз подчеркнем, законной цели, и основания для них должны быть достаточными и относящимися к делу. Чтобы определить, оправданно ли ограничение наличием «достаточных» причин, Суд должен принимать во внимание общественный интерес. Когда предметом запрета являются сведения, затрагивающие вопрос «необсуждаемого общественного интереса», информация может быть закрыта только в случае «абсолютной уверенности», что ее распространение приведет к неблагоприятным последствиям для государства.

Также важна и степень мер воздействия. Абсолютное ограничение, как, например, запрет разглашения любой информации, касающейся дел, находящихся в производстве, неприемлемо. Европейский Суд может одобрить ущемление свободы самовыражения, только если он «удостоверится, что это ограничение было необходимо, принимая во внимание факты и обстоятельства, признанные при рассмотрении более раннего схожего дела». Практика других государств может быть еще одним доводом в решении вопроса о необходимости ограничения.

Каждое государство имеет собственные критерии в определении необходимости введения запрета, однако эти критерии «идут рука об руку с европейскими нормами». Этот надзор должен быть строгим, и он не ограничивается выяснением того, действовало ли государство обоснованно, осторожно и добросовестно, необходимость ограничения «должна быть установлена убедительно». Диапазон критериев меняется в соответствии с поставленной целью.

Итак, являясь главным принципом функционирования средств массовой информации, свобода массовой информации получила в Конституции РФ правовое утверждение. Так, Конституция Российской Федерации устанавливает правовые основы свободы массовой информации, определяет общие и специальные основания ограничения свободы массовой информации, предусматривает ряд гарантий свободы массовой информации, запрещает цензуру. В этом состоит достоинство конституционной нормы, которая не только провозглашает свободу слова, но и запрещает злоупотребление ею.

Мы имеем хорошую Конституцию, декларируем международные права, но всего этого недостаточно. Чтобы обладать по-настоящему свободными средствами массовой информации, свободными в рамках закона,

нужно реальное соблюдение этих законов. Как показывает практика, проблема заключается не в источниках права СМИ, а в выполнении их как компетентными органами и лицами, так и самими журналистами.

Литература

1. *Коливер С.* Свобода прессы по Европейской конвенции о правах человека. М., 2000.
2. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
3. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1994.
4. *Марзак Г.А.* Свобода массовой информации: конституционное закрепление // Правовые вопросы связи. 2006. № 1.
5. О гражданских и политических правах. Международный пакт от 16 декабря 1966 г.
6. О защите прав человека и основных свобод. Конвенция от 4 ноября 1950 г.
7. О средствах массовой информации. Закон РФ от 27.12.1991.
8. *Панфилов О.* Как защищать свои права? Проведение мониторинга нарушений прав журналистов и СМИ. М., 2006.
9. *Пионтковский А.* Самая эффективная форма цензуры – самоцензура // Индекс. Это краткое слово свободы. 2004. № 20.
10. *Терешкова В.В.* Обязательства Российской Федерации по Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. М., 2005.
11. *Шендерович В.* Цензура сегодня – дело добровольное // Индекс. Это краткое слово свободы. 2004. № 20.