

Каменская Елена Алексеевна

**ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕДИАПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/7.html](http://www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/7.html)

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

**Альманах современной науки и образования**

Тамбов: Грамота, 2010. № 3 (34): в 2-х ч. Ч. II. С. 35-38. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/1.html](http://www.gramota.net/editions/1.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/](http://www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [almanac@gramota.net](mailto:almanac@gramota.net)

УДК 343.41

*Елена Алексеевна Каменская**Волгоградская академия государственной службы*ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕДИАПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ<sup>©</sup>

Наиболее полная информация гражданам нужна, равно как и законодателю, и правоприменителю, - для принятия решений, естественно, на своем уровне. Три основных стадии управленческого процесса - сбор и обработка информации, оценка ее с позиций определенных норм, принятие решения - характерны и для личностной саморегуляции. Реализация этого права - свидетельство свободы гражданина. «Чтобы быть свободным, - пишет А. Ракилов, - то есть принять решение со знанием дела и обладать необходимыми техническими средствами, а также социальными ресурсами для их реализации, человек должен быть свободен в политическом и юридическом смысле, свободен нравственно и иметь беспрепятственный доступ ко всем видам, формам и уровням информации».

За последние десятилетия произошли коренные преобразования в государственном устройстве России, сопровождавшиеся глубокими изменениями в экономической, социальной, политической, культурной и других сферах общественной жизни. Предоставление права вещания находящимся в частной собственности теле- и радиоккомпаниям, расширение информационного обмена с зарубежными странами, появление спутникового телевидения, использование для передачи информации цифровых технологий и глобальной информационной сети Интернет существенно расширили информационные и культурно-коммуникативные возможности человека и привели к возникновению новых отношений в сфере сбора, производства, получения и распространения информации.

И хотя за эти годы сложилась определенная система правового регулирования деятельности средств массовой информации, играющих огромную роль в общественной жизни России, нельзя сказать, что общество располагает четким и осмысленным представлением об основаниях, характере, возможностях и границах правового регулирования СМИ. У чиновников, как монополистов на определенный вид информации, нередко возникает желание утаить или исказить информацию в собственных интересах. Основные причины сокрытия информации - это стремление скрыть финансовые махинации и профессиональную некомпетентность. Многовековые традиции закрытости бюрократического аппарата в России не так-то просто преодолеть.

Иногда приходится слышать, что всеобщее обсуждение государственной политики приведет лишь к падению авторитета власти - это неприемлемая точка зрения для демократических процессов. «Совершенствование информации и правил, регулирующих ее распространение, может уменьшить масштабы злоупотреблений ... в сфере политики» [5].

Долгое время на рассмотрении Госдумы находится проект федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О средствах массовой информации» [2]. В стране разгорелась бурная дискуссия вокруг того, стоит ли вообще менять этот закон, по праву признанный одним из самых демократичных в мире. Несмотря на парламентские слушания и длительное обсуждение законопроекта в печати, сторонам в споре не удалось прийти к единой позиции. Мнения разделились на два полюса: от «закон трогать нельзя даже в мелочах» до «закон требует полной замены». Не впадая в крайности, можно констатировать, что некоторые положения действующего Закона «О средствах массовой информации» действительно требуют доработки. Это связано, прежде всего, с изменениями на информационном рынке, с возникновением принципиально иной социально-экономической ситуации.

Нынешний Закон плохо вписывается в рыночные отношения, а ряд его статей оказались в противоречии со статьями нового Гражданского Кодекса. Так, например, отсутствие в Законе понятия «собственник средства массовой информации» приводит к многочисленным тупиковым конфликтным ситуациям. Исторически введение института учредителя СМИ, возможно, и было оправдано на переходный период от административных форм управления СМИ. Однако сегодня он нуждается в коренной трансформации.

Рыночные условия, в которых ныне функционируют СМИ, породили их монополизацию. В руках крупного капитала, финансово-промышленных групп сосредоточиваются теле-, радиоканалы и печатные периодические издания, обсуживающие их экономические и политические цели. По сути уже зародился новый тип цензуры, реально угрожающий свободе и объективности информации. Однако в действующем варианте Закона «О средствах массовой информации» отсутствуют ограничения на владение СМИ.

Свобода слова должна быть законодательно уравновешена ответственностью за публикуемую информацию. В связи с этим проектом предлагаются поправки, позволяющие создать более четкий баланс между свободой прессы и ее ответственностью перед читателем. За прошедшие с момента принятия закона годы некоторые использованные в нем термины устарели и перестали соответствовать терминологии, используемой в современном российском законодательстве.

В то же время, в юридический оборот были введены понятия, на момент принятия закона не существовавшие и поэтому в него не вошедшие.

Примером архаичной терминологии является подпункт 4 части 1 статьи 57, говорящий о выступлениях «народных депутатов на съездах и сессиях Советов народных депутатов». Статья 57 Закона о СМИ устанавливает случаи освобождения журналиста, главного редактора и редакции от ответственности за распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию граждан и организаций либо ущемляющих их права и охраняемые законом интересы, а также представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации или правами журналиста.

Одним из случаев, когда наступает такое освобождение от ответственности, является дословное воспроизведение фрагментов этих самых «выступлений народных депутатов на съездах и сессиях Советов народных депутатов». Правоприменительная практика последних лет пошла по пути экстраполяции понятия «народный депутат Съезда народных депутатов» на понятия «депутат Государственной Думы» и «член Совета Федерации», а термины «съезд» и «сессия» были приравнены к термину «пленарное заседание». Однако нельзя считать, что подобная экстраполяция полностью снимает проблему. Необходимо или заменить упомянутые выше устаревшие понятия на современные, или просто исключить их, поскольку та же статья 57 закона предусматривает освобождение от ответственности за воспроизведение любых «официальных выступлений должностных лиц государственных органов», коими по определению являются выступления парламентариев на пленарных заседаниях палат Федерального собрания.

Секрет этих несопадений прост: большинство составов правонарушений, упомянутых в части 1 статьи 4, были заимствованы составителями закона из действовавшего на тот момент Уголовного кодекса РСФСР 1960 года. С принятием нового УК РФ ряд составов преступлений был значительно переформулирован.

В законе немало и других норм, по понятным причинам не содержащих тех или иных терминов, введенных в юридический лексикон после принятия Закона о СМИ. Например, статья 39 предусматривает право редакции запрашивать информацию «о деятельности государственных органов и организаций», не упоминая при этом муниципальные органы. Фундамент системы муниципальных органов - органов местного самоуправления - был заложен Конституцией РФ, принятой в 1993 году, то есть на два года позже Закона о СМИ. В результате средства массовой информации оказались лишены возможности направлять запросы информации в городские законодательные собрания, мэрии, районные управы, сельсоветы и т.д. Данные органы отвечают, что по Конституции РФ они не входят в систему органов государственной власти и, следовательно, не обязаны в соответствии со статьями 39-42 отвечать на запросы СМИ. Такая же ситуация - с аккредитацией в «государственных органах, организациях, учреждениях», предусмотренных статьей 48 Закона о СМИ. В итоге районные и городские газеты зачастую лишаются возможности доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, непосредственно связанной с жизнью региона и представляющей огромный общественный интерес для его жителей. Очевидно, что короткая поправка в эти статьи, дополняющая список органами местного самоуправления, была бы эффективна и необходима.

Статья 9 закона содержит чрезвычайно правильную идею, а именно: однажды зарегистрированное средство массовой информации не может быть зарегистрировано повторно. Однако реализация этой идеи в правовую норму оказалась неэффективной. Во всем блоке норм закона, регулирующих порядок регистрации средств массовой информации (статьи 8-14), не содержится никаких признаков «повторно регистрируемого» средства массовой информации, позволяющих отличить его от СМИ, регистрирующегося впервые. Предположим, в регистрирующий орган - Министерство связи и массовых коммуникаций - приходят соучредители средства массовой информации, деятельность которого была только что прекращена, и просят зарегистрировать «новое» СМИ с идентичным или практически идентичным названием. Чиновники министерства, ссылаясь при отказе в «повторной» регистрации на часть 1 статьи 9, устанавливающую, что «зарегистрированное средство массовой информации не может быть повторно зарегистрировано в том же или ином регистрирующем органе», лишены возможности доказать, что это «то же самое» СМИ, регистрируемое повторно. Ссылки на похожесть названия, формата, тематики и даже прежний состав соучредителей и трудового коллектива редакции с правовой точки зрения являются сомнительными и потому неэффективными. Таким образом, наиболее строгое наказание средства массовой информации - прекращение его деятельности в соответствии со статьей 16 Закона о СМИ - превращается в профанацию, поскольку учредители закрытого СМИ имеют возможность легко зарегистрировать «новое» средство массовой информации, для закрытия которого Министерство связи и массовых коммуникаций вновь нужно в течение 12 месяцев вынести минимум два письменных предупреждения о нарушении статьи 3 закона, подать в суд иск и выиграть дело о закрытии этого СМИ. Но и после этого данный процесс может быть многократно повторен. Последствия этого чрезвычайно негативны: вместо того, чтобы применять легальные методы закрытия СМИ, злоупотребляющего свободой массовой информации, государственным органам приходится применять «полулегальные» методы, например, закрытие его по результатам противоправных, санитарно-эпидемиологических или налоговых проверок. Этого можно было бы избежать, если бы закон позволял закрывать СМИ, действительно злоупотребляющие свободой массовой информации, «раз и навсегда». Еще один пример изъятия этого же блока норм закона. Подпункт 4 части 1 статьи 13 закона дает регистрирующему органу возможность отказать в регистрации СМИ только в том случае, если данным регистрирующим органом ранее было зарегистрировано СМИ «с теми же названием и формой распространения». Даже очевидная схожесть заявленного к регистрации названия нового СМИ с уже известным и выходящим в течение нескольких лет не дает Министерству связи и массовых коммуникаций права отказать в выдаче свидетельства о регистрации. Отказ возможен только в случае побуквенного совпадения. Нередки случаи злоупотребления этой нормой со стороны учредителей, которые, выбрав преуспевающее издание, повторяют его концепцию, дают похожее название и выпускают на рынок «клонированную» копию.

Представляется, что подпункт 4 части 1 статьи 13 закона должен содержать в качестве основания для отказа в регистрации не только полное совпадение названия СМИ, заявленного к регистрации, уже зарегистрированным, но и схожесть этих названий «до степени смешения», то есть настолько, что они могут быть неразличимы для рядового читателя.

К числу не до конца продуманных норм закона относится статья 17, устанавливающая, что «права и обязанности учредителя и редакции, предусмотренные настоящим законом, возникают с момента регистрации средства массовой информации». Из этой нормы следует, что на учредителей и редакцию незарегистрированного СМИ требования закона не распространяются. Такое санкционированное самим законом существование СМИ «вне закона» чревато серьезными злоупотреблениями со стороны редакций, уклоняющихся от регистрации выпускаемых ими средств массовой информации, а также средств массовой информации, издаваемых тиражом менее 1000 экземпляров, которые в силу статьи 12 закона освобождены от обязательной регистрации.

Еще одним слабым местом закона оказалась его неприспособленность к регулированию вторичного рынка средств массовой информации. Уже несколько лет в результате рыночных изменений газеты и теле-радиокомпании меняют своих собственников, а закон оказался к этому не готов, поскольку в 1991 году главной задачей было зарождение независимых СМИ, и вопрос о системе регулирования их перепродажи не стоял. В результате доли участников в юридических лицах, являющихся учредителями, редакциями или издателями средств массовой информации, меняются по правилам, установленным гражданским законодательством, никак не согласуясь с изменениями в структуре этих участников правоотношений, регулируемых законодательством о СМИ.

Момент перехода права собственности на СМИ не совпадает с переходом прав ни на имущество редакции, ни, например, на контрольный пакет акций этой редакции, ни на зарегистрированный товарный знак, являющийся логотипом издания, и т.д. Таким образом, что с юридической точки зрения означает «купить СМИ», не знает никто. Между тем в статье 1 закона декларируется, что в Российской Федерации владение, пользование и распоряжение средствами массовой информации свободно. Владение, пользование и распоряжение - три необходимые и достаточные составляющие права собственности. Однако что это за собственность, если в силу отсутствия в законе соответствующих положений она оказывается полностью исключена из гражданского оборота? Разумеется, без серьезных системных изменений ввести в закон нормы, позволяющие легально перепродавать средства массовой информации, не удастся.

В то же время, Закон о СМИ в целом не потерял своей эффективности и к настоящему времени, (этот факт не отрицают даже самые активные сторонники внесения поправок). Главной причиной его успешной длительной работы является хорошая структурная сбалансированность и внутренняя гармоничность. Грубое вмешательство в конструкцию закона неизбежно повлечет нарушение этих свойств, а также значительные деформации в фактических правоотношениях на рынке СМИ, по крайней мере, спровоцирует разлад нормально функционирующей системы взаимоотношений государства, средств массовой информации и их потребителей. В течение почти двух десятилетий государственные органы наработали обширную правоприменительную практику, основанную на нормах Закона о СМИ (в том числе судебную), а сами СМИ полностью усвоили свои права и обязанности, а также установленную законом процедуру из реализации. В случае, если закон претерпит структурные изменения, то всей системе государственных органов, десяткам тысяч редакций СМИ и сотням тысяч журналистов вновь потребуется значительное время, вероятнее всего, несколько лет, для рецепции новых правовых норм, а также повторной наработки практики их применения.

При отсутствии свободного доступа граждан к информации, информационной закрытости органов власти весь набор демократических институтов легко может приобрести имитационно-декоративный характер - со всеми вытекающими отсюда последствиями. Поэтому общественная дискуссия о характере современного политического процесса в России в значительной степени сфокусирована на проблемах прозрачности государственной власти и реализации права граждан на информацию.

В Рекомендациях Совета Европы «О защите данных и свободе информации» подчеркивается, что демократические режимы подразумевают обращение в обществе максимального объема информации. Информационные права, закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, должны трактоваться предельно широко, подразумевая свободу поиска информации и, как следствие, обязанность властей обеспечивать доступность социально значимой информации.

Представляется целесообразным устранение изначально заложенных и накопившихся с течением времени изъянов Закона «О средствах массовой информации». По нашему мнению, оно должно идти по следующим основным направлениям:

- выверка и приведение используемой в законе терминологии в соответствие с другими федеральными законами, прежде всего с новыми Уголовным и Гражданским кодексами;
- решение ряда вопросов, не реализованных в законе, но непосредственно связанных с распространением массовой информации и требующих скорейшей нормативной регуляции путем принятия новых законов.

Возможные поправки в закон «О средствах массовой информации» должны, на наш взгляд, защитить независимость средств массовой информации. А с другой стороны - привести в равновесие свободу СМИ и их ответственность за слово перед обществом. Впрочем, этому условию должны соответствовать все законодательные акты, призванные обеспечивать информационную открытость нашего общества.

По мнению Дж. Стиглица, «одно из важнейших положений современной теории информации состоит в том, что информация является общественным товаром... Как и в случае с другими общественными товарами важная роль в предоставлении информации принадлежит государству» [5].

Это означает, что государство не вправе заниматься присвоением или сокрытием информации как общественного товара, принадлежащего всем членам общества и произведенного за счет их налогов.

В этих условиях обеспечение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере и обеспечение государственной независимости, национальной безопасности, неизменности конституционного строя России интегрируются в сложный комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных проблем, требующих эффективного решения, в том числе на законодательном и организационном уровнях.

Неслучайно поэтому в последние годы заметно возрос уровень законотворческой активности: приняты федеральные законы «Об электронной цифровой подписи», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральная целевая программа «Электронная Россия 2002-2010», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Важный шаг на пути построения правового гражданского общества - принятие в 2009 году долгожданного закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В нем развита и конкретизирована часть 2 ст. 24 Конституции РФ, где сказано, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы».

Вместе с тем, органы власти оказались неготовыми к реализации нового закона. Большинство регионов России не использовали предоставленный им срок для подготовки к работе в новых условиях. А некоторые руководители властных структур вообще считают его «очередным мертворожденным нормативным актом».

Несмотря на множество недоработок, закон «Об обеспечении доступа к информации» можно назвать революционным. Он предоставляет гражданам право быть непосредственными участниками осуществления государственной власти, а не сторонними ее наблюдателями, как ранее. При условии его активного использования можно кардинально изменить и экономику страны, значительно снизить уровень коррумпированности исполнительных органов власти. Особенность закона заключается также и в том, что он впервые устанавливает доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме, предусматривает обязательное участие граждан и представителей организаций в заседаниях коллегиальных государственных и местных органов власти.

Закон о доступе к информации выводит Россию на новый уровень выстраивания отношений между властью, СМИ и обществом. Но возможен ли диалог с властью и будет ли власть действительно открыта для общества, покажет время.

В процессе российских демократических преобразований государство из «хозяина» должно трансформироваться в «слугу» общества, стать правовым и открытым для граждан, главным образом, в информационной сфере, доступ к которой необходимо значительно облегчить, урегулировав его на правовой основе.<sup>5</sup> Вот почему сегодня жизненно важно заставить законы работать, чтобы покончить с информационным дефицитом с помощью провозглашения и действенного обеспечения права граждан на информацию, так как в демократическом обществе такое право - норма.

#### *Список литературы*

1. Малько А. В. Право гражданина на информацию: необходимость, природа, гарантии реализации // Правоведение. 1995. № 3. С. 12-20.
2. Проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Законодательство и практика СМИ. 1998. № 1-2.
3. Ракитов А. Философия компьютерной революции. М., 1991. С. 171.
4. Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: избранные права. М.: Институт права и публичной политики, 2002.
5. Стиглиц Дж. Прозрачность правительства "Право на свободу слова. Роль СМИ в экономическом развитии" / Институт Всемирного банка Исследования по проблемам развития // Весь мир. М., 2005. С. 35.