

А. Г. РИХТЕР

Правовые основы журналистики

УЧЕБНИК

А. Г. Рихтер

**Правовые основы
журналистики. Учебник**

«Издательские решения»

Рихтер А. Г.

Правовые основы журналистики. Учебник / А. Г. Рихтер —
«Издательские решения»,

ISBN 978-5-44-831224-3

Рецензенты: Ю. В. Лучинский, д-р филол. н.; С. Н. Шевердяев, канд. юр. н. Издание третье, испр. и дополн. Допущено УМО по классическому университетскому образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 030600 «Журналистика» и специальности 030601 «Журналистика». В книге широко используются нормативные правовые акты РФ и решения судов. Для студентов журналистики вузов, а также для журналистов, стремящихся повысить уровень своих правовых знаний.

ISBN 978-5-44-831224-3

© Рихтер А. Г.
© Издательские решения

Содержание

Предисловие	6
Глава I. Источники законодательства о СМИ	10
Понятие права	10
Конституция РФ о свободе массовой информации	13
Объединённые Нации о свободе выражения мнения и свободе информации	17
Европейская конвенция по правам человека о свободе выражения мнения	20
Федеральные законы и другие нормативно-правовые акты	22
Законодательство субъектов РФ	24
История принятия закона о СМИ	25
Закрепление прочитанного материала	27
Литература	28
Интернет-ресурсы	29
Глава II. Организация деятельности редакции	30
Основные понятия закона о СМИ	30
Регистрация СМИ	32
Внутриредакционные права и обязанности журналиста	37
Учредительный договор и устав редакции	40
Правовая природа редакции	42
Содержание устава юридического лица и устава редакции	45
Процедура принятия устава редакции	47
Сохранение в тайне журналистских источников	49
Трудовые отношения в редакции	52
Порядок прекращения деятельности СМИ	54
Дело агентства Росбалт	59
Закрепление прочитанного материала	62
Литература	63
Интернет-ресурсы	64
Глава III. Государственная политика в области СМИ	65
Недопустимость цензуры	65
Противодействие терроризму	68
Экстремистская деятельность	71
Последствия для редакций	74
Федеральный список экстремистских материалов	76
Уголовная и административная ответственность за экстремистскую деятельность	79
Верховный суд о трактовке понятия экстремизма	84
Реестр запрещённых материалов в интернете	86
Конец ознакомительного фрагмента.	89

Правовые основы журналистики

Учебник

А. Г. Рихтер

© А. Г. Рихтер, 2016

Редактор Д. С. Новаторова

ISBN 978-5-4483-1224-3

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Предисловие

Принятый ещё в 1991 году закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (далее – закон о СМИ) установил гарантии и границы свободы массовой информации в стране и сформулировал основные понятия для последующих законодательных актов, регулирующих сферу СМИ. Закон о СМИ определяет средство массовой информации как «периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмму, радиопрограмму, видеопрограмму, кинохроникальную программу, иную форму периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)». Главными достижениями этого закона стали запрет цензуры и создание юридических возможностей для учреждения и регистрации газет, журналов, теле- и радиопрограмм, агентств новостей, не зависящих от партийно-государственной машины. Этот акт определил процедуру создания и прекращения деятельности СМИ, круг прав и обязанностей журналистов, характер взаимоотношений редакций с гражданами и организациями.

За годы, прошедшие после принятия этой своего рода «конституции» для СМИ, российский парламент, президент и правительство РФ издали целый ряд других нормативных правовых актов, составивших ткань федерального законодательства о средствах массовой информации. Они пронизывают сферы авторского права, проведения предвыборных кампаний, рекламы, доступа к информации и др.

Развитие отечественного законодательства о СМИ породило ряд проблем, связанных с отсутствием традиций и опыта его применения, низкой правовой культурой как журналистов, так и общества в целом. Напротив, знание основ законодательства о СМИ позволяет журналистам применять правовые компетенции в редакционной работе, умело использовать и защищать свои профессиональные права в интересах обеспечения граждан необходимой информацией, успешно распространять правовые знания в обществе.

Эффективная реализация функций современной журналистики возможна при условии создания благоприятной правовой среды для её развития, то есть установления верховенства демократического права во взаимоотношениях журналистов и редакций с органами государственной власти, со структурами гражданского общества и гражданами. Это также необходимо для создания ориентированного на интересы людей информационного общества.

Курс по изучению правового регулирования деятельности средств массовой информации предназначен для студентов факультетов и отделений журналистики университетов и других высших учебных заведений России. Его цель – раскрыть сущность и роль массово-информационного права как совокупности норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с созданием и использованием материалов СМИ, а также в связи с созданием, функционированием и закрытием редакций и других организаций средств массовой информации, с профессиональной деятельностью редакторов и журналистов.

Настоящий учебник позволяет досконально изучить дисциплину «Право СМИ». Для изучения данного курса в качестве входных знаний студенты должны иметь представление о социальной роли, общественной миссии, функциях и принципах деятельности средств массовой информации в демократическом обществе, понимать смысл и взаимосвязь свободы и социальной ответственности журналистики и журналиста (дисциплина «Теория журналистики»); они должны понимать роль права в обществе, знать основы современного российского законодательства, владеть общеправовой культурой (дисциплина «Правоведение»). В ходе изучения дисциплин общепрофессионального раздела, а также узкопрофиль-

ных дисциплин студенты учатся применять полученные знания по правовым основам СМИ в контексте задач будущей редакционной работы.

Учебник составлен в соответствии с утверждённой программой дисциплины «Право СМИ» для студентов факультетов и отделений журналистики высших учебных заведений, которая относится к базовой части основных образовательных программ (ООП), общепрофессиональному разделу, блоку «Масс-медиа»¹. Программа раздела «Правовые основы журналистики» этой дисциплины включает 11 тем и рассчитана на 72 лекционных, семинарских академических часа занятий и самостоятельной работы студента.

Эта книга была рекомендована Учебно-методическим объединением (УМО) по классическому университетскому образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 030600 «Журналистика» и специальности 030601 «Журналистика». Однако она также предназначена для повышения квалификации; программ профессиональной переподготовки; самостоятельной подготовки профессиональных журналистов, интересующихся вопросами правового обеспечения своей деятельности, аспирантов и других исследователей права СМИ.

В учебнике объясняются основные принципы регулирования вопросов свободы слова и свободы массовой информации, нормы, институты и актуальные судебные дела в сфере массово-информационного права в России. Следует помнить, что у нас нет прецедентного права, в силу этого судебные случаи лишь иллюстрируют то, как на практике применяется тот или иной закон, в других же схожих случаях решение суда может быть другим.

Тематически книга делится на одиннадцать глав, в которых рассказывается о стандартах регулирования СМИ; организации деятельности редакции; государственной политике в области СМИ; вопросах доступа к информации; регулирования телерадиовещания; регулирования рекламы; деятельности СМИ в предвыборный период; защиты авторского права; защиты прав несовершеннолетних и общественной морали; защиты репутации; неприкосновенности личной жизни. В основе учебника лежит курс лекций, многократно прочитанный автором на факультете журналистики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Помимо настоящего учебника при изучении дисциплины студентам желательно обращаться к *хрестоматии* по курсу². В хрестоматии в последовательности тем учебника освещены все основные аспекты правового регулирования средств массовой информации. В ней приводятся законодательные акты РФ и субъектов федерации, решения судов различных уровней и др. Все материалы распределены по тематическим частям и даются в логическом порядке программы с необходимым авторским комментарием к цитируемым полностью или в извлечениях источникам права.

Для прочного усвоения правовых знаний студенту-журналисту следует обращаться к текстам законодательных актов, юридических комментариев к ним, уметь анализировать специальную литературу и публикации в периодической печати по тематике дисциплины. Для этого после каждой главы учебника не только предлагаются вопросы для закрепления материала, но и приводится дополнительная литература по теме, список рекомендуемых автором интернет-ресурсов.

¹ См. Рихтер А. Г., Панкеев И. А. Право средств массовой информации. / Программы учебных дисциплин по направлению «Журналистика». Третий и четвертый курсы. Дневное отделение. – М.: ф-т журналистики МГУ имени М. В. Ломоносова, 2014. – 370 с. С. 20—50.

² Рихтер А. Г. *Правовые основы журналистики. Хрестоматия*. Допущено Учебно-методическим объединением по классическому университетскому образованию в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки ВПО 030600 «Журналистика» и специальности 030601 «Журналистика» для ГОС-2 и направлению подготовки ВПО 031300 «Журналистика» для ФГОС. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2011. – 348 с.

В результате изучения дисциплины студент должен *получить знания* об основах международного законодательства о СМИ, правовых нормах, регулирующих функционирование СМИ в России, правах и обязанностях журналиста, авторском праве; *получить представление* о правовой культуре; *научиться* применять правовые знания в редакционной работе, использовать и защищать свои профессиональные права в интересах обеспечения граждан информацией, использовать и защищать свои и чужие авторские права, пропагандировать верховенство права в жизни общества.

Нынешнее третье издание учебника было дополнено и переработано по сравнению со вторым (2009 год, издательство ВК). Наиболее существенными изменениями являются следующие:

1) Содержание приведено в соответствие с изменениями, произошедшими в российском законодательстве и в судебной практике за прошедшие годы. Особое внимание уделено актуальным постановлениям пленума Верховного суда РФ по вопросам применения законодательства о СМИ.

2) Учтены последние изменения в практике работы регулирующих органов, в частности произошедшее расширение полномочий Роскомнадзора и снижение роли Федеральной конкурсной комиссии.

3) Содержание упорядочено в соответствии с новой программой учебных дисциплин по направлению «Журналистика» (2014) и с учётом уточнённых требований к результатам освоения дисциплины «Право СМИ».

4) Изъяты или сокращены исторические разделы учебника, в частности о создании закона о СМИ (1991), об опыте государственной поддержки редакций (1996—2004 гг.) и о деятельности Судебной палаты по информационным спорам при президенте РФ (1994—2000 гг.).

5) Изъята существовавшая в предыдущих изданиях глава «Интернет и его правовое регулирование» в силу того, что с развитием новых технологий практически все российские СМИ существуют онлайн, а правовое регулирование сетевых изданий всё сложнее отделить от правового регулирования традиционных СМИ и наоборот. Материалы изъятой главы по необходимости рассредоточены по другим главам. Заметим также, что автором в 2014 году издан учебник для вузов «Правовые основы интернет-журналистики», рекомендуемый тем, кто посвятил себя работе именно в интернет-СМИ³.

6) Учтены особенности регулирования цифровых СМИ, в частности цифрового наземного телевидения.

7) Изъяты примеры того, как регулируется деятельность СМИ и журналистов за рубежом, в том числе и в постсоветских государствах. Сделано это в силу того, что иностранный опыт в большой степени потерял теоретическую и практическую актуальность для права СМИ в России. Кроме того, эти вопросы обобщены в учебном пособии для тех, кто изучает и интересуется международными стандартами и зарубежной практикой регулирования журналистики, опубликованном ЮНЕСКО⁴. Тем не менее в настоящем учебнике говорится об общеевропейском праве – сделано это с учётом того, что Российская Федерация является полноправным членом Совета Европы и, следовательно, добровольно обязалась учитывать в своём национальном законодательстве стандарты этой международной организации.

³ Рихтер А. Г. *Правовые основы интернет-журналистики: Учебник*. М.: Изд-во ИКАР, 2014. – 488 с.

⁴ Рихтер А. Г. *Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: учебное пособие*. Издание ЮНЕСКО. Допущено Учебно-методическим объединением по классическому университетскому образованию в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки ВПО 030600 и специальности 030601 «Журналистика» для ГОС-2 и направлению подготовки ВПО 031300 «Журналистика» для ФГОС. – М., 2011. – 360 с. URL: <http://www.refworld.org.ru/publisher,UNESCO,,,54edc28e4,0.html>

В связи с этим особый интерес представляют постановления Европейского суда по правам человека по жалобам на нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с распространением информации в СМИ. Российское право требует от отечественных судов в применении закона учитывать практику Европейского суда по правам человека.

8) Изъяты или сокращены некоторые теоретические рассуждения и прогнозы, в частности об общественном телевидении и о доступе граждан к информации.

9) Добавлена инфографика, позволяющая сделать учебный материал более доступным в восприятии.

10) Обновлено списки рекомендованной литературы с упором на публикации, находящиеся в интернете. Учитывая, что учебник предлагается в машиночитаемом виде, изъяты предметный указатель и список принятых сокращений.

Нормативной базой учебника послужили нормативные правовые акты по состоянию на 1 августа 2016 г. При его написании была использована справочная правовая система «Консультант Плюс» и информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. Основным источником текстов судебных решений послужил интернет-проект РосПравосудие.

Автор выражает признательность рецензентам, доктору филологических наук профессору *Ю. В. Лучинскому* (заведующему кафедрой истории и правового регулирования массовых коммуникаций Кубанского государственного университета) и кандидату юридических наук доценту *С. Н. Шевердяеву* (кафедра конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова). Он благодарен коллегам *Я. Складовой* и *М. Соболю*, взявшим на себя труд ознакомиться с разделами учебника, соответствующими профилю их практической деятельности, а также *Д. Новаторовой* за помощь при подготовке рукописи к публикации.

Глава I. Источники законодательства о СМИ

Понятие права

Изучая законодательство о средствах массовой информации (СМИ), необходимо прежде всего знать основные понятия и принципы юриспруденции, а также разбираться в источниках права, их иерархии.

Под *правом в субъективном смысле* понимается предусмотренная законом либо иным правовым актом возможность лица обладать имущественным или неимущественным благом, действовать в определённой ситуации способом, установленным правовой нормой, или воздержаться от совершения соответствующего действия. Праву обычно соотносится обязанность государства или другого субъекта совершить необходимое для его реализации действие (например, предоставить информацию в случае права на её получение).

Право в объективном смысле – это система общеобязательных норм (правил поведения), определяющих границы свободы и равенства людей в осуществлении и защите их интересов; норм, закреплённых в законе или ином официальном акте, исполнение которых обеспечивается принудительной силой государства. Право всегда соответствует принятым в данном обществе устоям социально-экономической, политической и духовной жизни, существующих объективно. Объективность права предполагает независимость от воли того или иного лица или, как говорят юристы, *субъекта*.

Важной чертой права является то, что его нормы, за исключением обычаев, всегда отражены в законе или в другом официальном акте. Этим актом может быть международный договор, указ, постановление, решение, приказ, иной документ, изданный *государственным* органом в соответствии с полномочиями этого органа и с необходимой процедурой принятия. В нашей стране все они служат *источниками права*.

Эти нормативно-правовые акты имеют конкретный, унифицированный, строго соподчинённый и общеобязательный для всех членов общества характер. Их исполнение обеспечивается органами государства. В связи права с государством состоит отличие его от правил поведения, существующих в других системах норм (например, нравственных, религиозных, политических, корпоративных).

Содержанием правовых норм является определение прав и обязанностей граждан и организаций (субъектов права) в рамках тех или иных общественных отношений. Ссылаясь на них, они могут защищать свои свободы и интересы (например, в суде).

Можно также выделить позитивные и негативные права. Например, право не подвергаться пыткам является *негативным* правом. На государство налагается обязательство не подвергать человека пыткам, то есть не совершать определённых действий. С другой стороны, это право является и *позитивным* правом. Оно обязывает органы власти предпринимать определённые шаги: создавать условия (правовые, например) по недопущению пыток со стороны третьих лиц, проводить расследования в случае заявления лица о применении к нему пыток.

Право, как сказано выше, должно быть закреплёно на бумаге. В любой стране мира издаются тома кодексов и законов. Для того чтобы привести содержащиеся в них нормы в систему, на материковой части Европы была создана единообразная структура «континентального» права, которой в принципе следует и законодательство России. Эти тома можно разделить на две большие группы: публичное и частное право.

Публичное право регулирует взаимоотношения государства и граждан, причём эти взаимоотношения строятся по вертикали, то есть органы государственной власти посредством

права осуществляет свои полномочия по управлению обществом, гражданами. В публичное право входит конституционное право, основой которого является конституция страны. В конституционном праве подтверждаются основные права и свободы граждан, существующие в государстве, говорится об основах государственного устройства и управления, границах полномочий различных ветвей и органов власти, в том числе парламента, правительства, президента страны.

Частью публичного права является также уголовное право. В уголовном праве говорится о наказании за *преступления*, т.е. за те правонарушения, которые несут антиобщественный характер. Преступления направлены не только и не столько против определённого гражданина, по своей сути они наносят вред всему обществу. Если Карл у Клары украл кораллы, то он совершил правонарушение не только в отношении неё одной, но и нарушил покой и порядок в окружающем их мире. Ведь если позволить безнаказанно заниматься, например, воровством, либо предполагать, что пострадавший сам поймает преступника и защитит себя, то ущерб будет нанесён безопасности всего общества. И в этом проступок Карла отличается, скажем, от другой ситуации, когда Карл занял деньги у Клары, рассчитывая вернуть их в оговоренный срок, но не может этого сделать по тем или иным причинам, а Клара требует их возврата. Это, как считает право, – частная ситуация спора по поводу порядка возврата долга, которая не носит антиобщественного характера. Итак, уголовное право – это право, имеющее отношение к таким нарушениям норм, которые опасны для общества. Роль государства состоит в поимке преступников, поиске доказательств и представлении их суду.

К публичному относится также административное право, в котором говорится о различных проступках, связанных с нарушениями правил дорожного движения, пользования транспортом, ведения трудовой деятельности и др. Обязанностью государства является контроль за исполнением соответствующих норм.

В публичное право входит процессуальное право. Оно регулирует процедуры, по которым ведётся следствие, проходит суд и применяется наказание за те или иные виды нарушений законодательства. Государство следит за строгим соблюдением процедур, ведь их нарушение ведёт к серьёзным последствиям, в том числе к отмене судебных решений. К публичному праву относят и другие отрасли права, например избирательное право.

Субъектом *частного права* также может выступать государство, но оно имеет равные с любым другим участником правоотношений – гражданином или организацией – права. Хотя в частное право входят семейное, трудовое право и др. отрасли, главной его составляющей является гражданское право, которое регулирует все взаимоотношения, касающиеся вопросов собственности.

Оно оперирует двумя важными категориями: физическое лицо и юридическое лицо. *Физическое* лицо – это гражданин того или иного государства либо лицо без гражданства. У него есть свойства правоспособности и дееспособности, т.е. способности иметь права и выполнять обязанности, способности самостоятельно приобретать и осуществлять права, возлагать на себя и исполнять обязанности, вытекающие из гражданского права.

Под *юридическим* лицом понимается любая форма организации людей (компания, предприятие, банк, акционерное или иное общество, образовательное учреждение, политическая партия и т.п.), имеющая необходимые признаки для вступления в гражданские правоотношения. Под этим понимается то, что у такого субъекта есть своё, принадлежащее только ему имущество, а также возможность самостоятельно осуществлять действия для выполнения своих функций. На практике это обычно означает наличие названия, устава, государственной регистрации, счёта в банке, адреса и т. п.

Какое отношение имеет деятельность средств массовой информации, журналистов ко всем этим областям права? В *конституционном* праве записаны основные права и свободы

граждан, в том числе свобода искать, получать и распространять массовую информацию, что имеет непосредственное отношение к журналистам. В *уголовном* праве зафиксированы преступления, направленные на воспрепятствование деятельности журналистов, и предусмотрено наказание за них. В *процессуальном* сказано о праве вести записи во время судебного заседания. В *гражданском* – об ответственности за распространение сведений, унижающих честь и достоинство. В *трудовом* праве записаны нормы, касающиеся специфики работы журналистов. *Избирательное* регламентирует такое направление деятельности СМИ, как участие в предвыборной кампании. Это позволяет объединить эти и другие нормы, регулирующие общественные отношения в сфере массовой информации, в особую отрасль – массово-информационное право.

Конституция РФ о свободе массовой информации

Конституция Российской Федерации⁵ лежит в основе всей системы российских источников права. Остальные федеральные и региональные законы и подзаконные акты не могут противоречить её нормам. Любые законы, иные нормативные акты, признанные неконституционными, утрачивают силу.

В самом тексте Конституции признаётся, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации также являются составной частью отечественной правовой системы (ч. 4 ст. 15). Более того, хотя Конституция и имеет высшую юридическую силу на территории РФ, в ней говорится, что при появлении разногласия (коллизии) между нормами международного договора и российского закона действуют правила договора. С другой стороны, не соответствующие Конституции международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению (ч. 6 ст. 125). В силу этой взаимосвязи конституционные нормы следует понимать в контексте международных обязательств России.

В Конституции сформулированы принципы, которыми руководствуются законодательная, судебная и исполнительная ветви власти при регулировании отношений, возникающих в связи с созданием, распространением и использованием материалов в средствах массовой информации.

Основополагающее здесь значение имеет вторая глава Конституции («Права и свободы человека и гражданина»), которая определяет: права и свободы человека создают основу правовой системы государства и не могут быть отменены по воле органов власти, в том числе законодательной. Более того, государственная власть не *предоставляет* человеку права и свободы, а лишь *закрепляет* их, создаёт гарантии реализации.

К этой главе Конституции относится ключевая для свободы журналистики статья 29, которая состоит из пяти частей. Первая часть наиболее лаконичная: «Каждому гарантируется свобода мысли и слова». Под *свободой мысли* понимают возможность человека самостоятельно (без принуждения) формировать и иметь свою точку зрения, собственное мнение, развивать свой внутренний духовный мир. Поскольку проявлением мысли являются мнения и убеждения, постольку свободе мысли близки свобода мнений и свобода убеждений. Свобода мысли включает в себя гарантии невмешательства в процесс формирования собственных мнений и убеждений человека, недопущение идеологического и политического диктата, насилия и контроля над личностью.

Свобода мысли суть абсолютная свобода, которая никоим образом не должна ограничиваться внешними силами. Однако свобода мысли не зависит только от процессов, которые происходят в коре головного мозга. Мыслительная деятельность происходит, особенно сегодня в XXI веке, под влиянием того гигантского объёма информации, которую мы получаем, обсуждаем и которой делимся. Поэтому свобода мысли напрямую связана со свободой информации.

Мыслительный процесс может быть скрытым от других, но обычно вызывает у человека потребность поделиться своими размышлениями с другими людьми, обсудить их. Для реализации этой потребности ему необходима свобода слова, устного или печатного.

Под *свободой слова* имеют в виду возможность человека самостоятельно (без принуждения) общаться с другими людьми, в том числе участвуя в дискуссиях и спорах, высказывать и доносить до окружающих свою позицию и узнавать о позиции других. С ней соотно-

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). URL: [битая ссылка] <http://www.constitution.ru/>

сится свобода обращений, жалоб и предложений, направляемых в органы государственной власти, свобода голосования на выборах и на референдумах. Ей практически тождественна свобода выражения мнения (свобода самовыражения). Свобода слова – признак демократического управления, которое заинтересовано в равном участии всех граждан в обсуждении и решении насущных проблем общества и государства.

С этой свободой связан важный запрет, который содержится во *второй части* статьи 29: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Смысл этой нормы заключается в том, что свобода слова не является абсолютной и российская Конституция устанавливает безоговорочный запрет на пользование ею для негативного воздействия на сознание и поведение людей, ведущее к расколу общества и насилию. Изначально ошибочно современному цивилизованному человеку в нашей или в любой другой стране мира утверждать, что иные люди плохи только потому, что они принадлежат к той или иной нации, расе, религии либо говорят на чужом языке. Распространяя вредные призывы ограничивать права и свободы людей по указанным выше критериям, человек, по сути, ставит себя вне общества.

К сожалению, СМИ и, в особенности, интернет сегодня стали форумом для распространения различных ксенофобских заблуждений. Задача права – установить эффективный барьер на их пути, обеспечить неотвратимость наказания за это преступление. Конституционный запрет подкреплён конкретными видами ответственности за его нарушение, установленными, в частности, Уголовным кодексом РФ⁶.

Третья часть статьи 29 Конституции гласит: «Никто не может быть принуждён к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них». Эта норма означает, что, даже если человек заблуждается, никто не вправе принуждать его к изменению своих мнений и убеждений, заставлять признаваться в своих мыслях. Запрет на насилие в отношении свободы выражения мнения обязаны соблюдать все: органы государственной власти (в том числе правоохранительные органы и суды), политические партии и организации, работодатели, граждане. Если, например, индивид считает, что коммунизм хуже фашизма, – это его личное мнение, и никто не вправе заставлять его отказаться от своей точки зрения, изменить её. Сделать это можно только по личному выбору в процессе познания, дискуссии, обсуждения различных мнений.

Свобода мысли и слова, выражения своего мнения неотделима от права свободно искать, получать, производить и распространять общественно значимые и иные сведения, то есть от *права на свободу информации*. *Четвёртая часть* статьи 29 раскрывает суть этой свободы следующим образом: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Ключевым элементом этой свободы является право получать информацию, которому корреспондирует обязанность органов власти предоставлять гражданам государственные информационные ресурсы, в том числе электронные базы данных. В России действует презумпция открытости и общедоступности информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, органов общественных объединений. Обратим внимание на то, что из формулировки этой части статьи 29 следует: свобода информации реализуется любым законным способом.

«Перечень сведений, составляющих государственную тайну, – говорится далее в *четвёртой части* статьи, – определяется федеральным законом». Эта норма говорит о том, что

⁶ [битая ссылка] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ.

из презумпции открытости информации есть важное (но не единственное) исключение, но оно определяется на уровне общероссийского закона.

Наконец, ключевая для правовых основ журналистики *пятая часть* статьи 29 гласит: «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается». Конституция РФ говорит о свободе *массовой информации*, а не о свободе *средств массовой информации*. Отличие – принципиальное и означает, что Конституция гарантирует не свободу действий редакций, учредителей или владельцев СМИ, а свободу *каждого* искать, получать, передавать, производить и распространять массовую информацию любым законным способом. Именно поэтому эта норма расположена в главе Конституции о *правах и свободах человека и гражданина*.

Под *свободой массовой информации* следует понимать возможность человека при помощи специальных технических средств распространять свои мысли и мнения среди такого числа людей, которое бы удовлетворяло его целям участия в общественном диалоге, позволяло ему через реализацию этой свободы влиять на политику и принятие затрагивающих интересы общества решений, а также беспрепятственно искать, получать, производить и распространять информацию о текущих событиях. На практике данная норма прежде всего означает, что никто не вправе требовать от граждан получения какого бы то ни было специального разрешения на то, чтобы искать, получать, производить и распространять массовую информацию.

Категория свободы массовой информации содержит элементы других конституционных прав и свобод: свободы печати, мысли, слова, права на информацию, свободы творчества и свободы совести. В сущностном отношении эти категории взаимосвязаны и взаимно дополняемы, а каждая из этих свобод в той или иной степени «работает» на обеспечение института свободы массовой информации. Наконец, свобода становится здесь позитивным правом, то есть не представляет собой лишь ограничение возможностей государства вмешиваться в эту сферу, но и налагает на власти обязанность оберегать свободу от посягательств третьих лиц и содействовать реализации права человека иметь собственные взгляды, передавать их другим, получать информацию и т. д.

Практические правовые *гарантии* свободы массовой информации в нашей стране состоят в плюрализме собственности на СМИ, недопустимости их монополизации в руках государства или нескольких частных владельцев, в идеологическом и политическом многообразии распространяемой массовой информации. Они заключаются также в отсутствии запретов и ограничений для занятий граждан журналистикой, например, в случае отсутствия специального образования, российского гражданства, принадлежности к профессиональному союзу или ассоциации и т. д. Эти гарантии содержатся и в правовой возможности граждан РФ учреждать любые СМИ без дискриминации. Наконец, они состоят в признании права любого человека на ответ или опровержение в СМИ в случае распространения затрагивающих его права или интересы недостоверных сведений.

В интересах свободы массовой информации Конституция РФ запрещает цензуру. В соответствии со статьёй 3 российского закона «О средствах массовой информации»⁷ (далее – закона о СМИ) под цензурой понимается требование, предъявляемое редакциям государственными органами власти либо их должностными лицами предварительно согласовывать предназначенные для распространения сообщения и материалы. К цензуре та же статья относит и наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей.

Статья 29 тесно связано с содержанием статьи 13 Конституции, которая, в частности признаёт идеологическое многообразие в России и запрещает устанавливать государствен-

⁷ [битая ссылка] Закон РФ от 27.12.1991 №2124—1 «О средствах массовой информации»

ную или обязательную идеологию. По сути, государственной идеологией является идеологический плюрализм.

Сам факт того, что подобные нормы вошли в *конституционное* право Российской Федерации, подтверждает фундаментальность этих прав и свобод человека: они имеют высшую по сравнению с иным законодательством силу. В соответствии со статьёй 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Формулировки норм Конституции РФ полностью отвечают нормам международных соглашений, к которым присоединилась наша страна. Основные права человека, в том числе свобода мысли и слова, а также свобода информации, являются стержнем многих пактов и конвенций. В своей совокупности они создают международное понимание стандартов свободы выражения мнения и пределов её ограничений.

Объединённые Нации о свободе выражения мнения и свободе информации

Первый общемировой документ, который определил права и свободы, принадлежащие каждому человеку вне зависимости от его политических взглядов, национальности, вероисповедания, гражданства, пола или имущественного положения – это *Всеобщая Декларация прав человека*, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (ООН) в 1948 году после долгих дипломатических переговоров. Закономерно, что её принятие произошло вскоре после завершения Второй мировой войны, отмеченной беспрецедентными нарушениями прав миллионов и миллионов людей.

Объединённые Нации далеко не едины в своём понимании мира, имеют разные культурные и исторические традиции, государственное устройство, идеологию и уровень развития. Принятие в таких условиях Всеобщей декларации прав человека означало признание того, что вопросы соблюдения этих прав представляют непосредственный и законный интерес для всех стран и не относятся исключительно к внутренним делам того или иного государства.

Несмотря на то, что этот документ не имеет обязательной юридической силы, абсолютное большинство государств воспринимает его дух и букву как своего рода моральный императив, к которому надо стремиться. На его основе приняты многие международные договоры и конвенции, созданы универсальные механизмы защиты прав человека.

В статье 19 декларации излагается суть свободы мысли и слова. В ней говорится:

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное их выражение; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию любыми средствами, независимо от государственных границ.

Это право, как и другие зафиксированные в ней свободы, не абсолютно. В декларации говорится о возможности ограничивать права и свободы человека, если это предусмотрено в законе «исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Имеющий обязательную силу *Международный пакт о гражданских и политических правах* (МПГПП) был принят Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 году и вступил в силу 10 лет спустя.

Следуя принципам Всеобщей декларации прав человека, статья 19 МПГПП устанавливает, что:

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.

Фактически статья 19 не разрешает произвольно ограничивать свободу мысли и слова принятием того или иного нормативного акта государства – указа президента, постановления правительства, приказа министра обороны и т. д. Ограничение должно быть записано именно в законе, гласно обсуждаемом и демократически принимаемом парламентом.

Дополнительно, статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах требует от государств-участников ООН однозначно запретить в своих национальных законах пропаганду войны. От них также требуется запретить распространение высказываний ненависти, если они представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию против людей по признакам их национальной, расовой или религиозной принадлежности.

В соответствии с пунктом 2 статьи 19 право каждого на свободу выражения мнения включает свободу информации. Это право гарантируется независимо от государственных границ и способа реализации, в том числе технологического.

В пункте 3 статьи 19 МПГПП говорится о возможных ограничениях свободы выражения мнения, которые – будь они установлены в том или ином государстве – должны быть прописаны в законе и являться необходимыми в указанных в ней же целях. Вводить ли такие ограничения или нет, отдается на усмотрение самих государств. Не обязаны они это делать и во всех указанных в статье 19 целях. Здесь свою роль играют национальные традиции, культура, степень демократического развития той или иной страны и т. д. Принимаемые меры должны иметь характер именно *ограничений* свободы, а не полного *запрета* на пользование ею.

Вот и в нашей стране Конституция (ч. 3 ст. 55) установила, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены *только* федеральным законом и *только* в той мере, в какой это необходимо в следующих целях:

- защиты основ конституционного строя;
- защиты нравственности;
- защиты здоровья;
- защиты прав и законных интересов других лиц;
- обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Это означает, что любые акты российского права, которые негативно сказываются на способности осуществлять свободу массовой информации, должны соответствовать только этим целям и не выходить за их пределы.

Введение ограничений не должно быть инструментом преследования политической оппозиции, зажима критики, ограничения информированности граждан или ущемления прав нуждающихся в защите групп населения. В связи с этим Совет по правам человека ООН в своей резолюции призвал государства воздерживаться от введения ограничений, не согласующихся с пунктом 3 статьи 19 МПГПП, в том числе ограничений в отношении:

і) обсуждения проводимой правительством политики и политические дискуссии; представления докладов о правах человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти; участия в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе за мир и демократию; и выражения мнений, несогласия, религиозных взглядов или убеждений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам;

- ii) свободного потока информации и идей, в том числе такими методами, как запрещение или закрытие изданий и других средств информации и злоупотребление административными мерами и цензурой;
- iii) доступа к информационно-коммуникационным технологиям или использования этих технологий, включая радио, телевидение и интернет⁸.

Не требует пояснений то, что Международный пакт о гражданских и политических правах служит не ограничению, а развитию таких прав. В силу этого он возлагает на государства – члены ООН обязанность принятия законодательных и других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления признаваемых в пакте прав, в том числе свободы выражения мнения (п. 2 ст. 2). Таким образом, под гарантиями прав и свобод международное право понимает долг каждого государства проводить политику, которая:

- 1) уважает права и свободы;
- 2) защищает права и свободы от угрозы со стороны третьих лиц;
- 3) содействует реализации прав и свобод на практике.

Последний элемент этой триады, пожалуй, является самым важным в современном мире. Его смысл заключается в том, что государство обязано создавать благоприятные правовые и экономические условия для реализации гражданами своих прав путём, например, предоставления им для этого технических возможностей, развития инфраструктуры телекоммуникаций. Социально ориентированное государство должно заниматься продвижением медиа- и интернет-грамотности среди населения, помогать создавать национальные информационные ресурсы. При этом, уважая права и свободы своих граждан, демократическое государство не будет заниматься цензурой, ограничивать свободу выражения мнения за пределами указанных выше целей.

Разумеется, когда мы говорим о требованиях международных соглашений и организаций, несерьёзно утверждать о чьей-то злой воли, навязанной тому или иному суверенному государству: все правила принимаются в результате долгих межгосударственных переговоров, поиска взаимоприемлемых формулировок, компромиссов и т. д. Присоединение к ним – добровольный акт со стороны любого правительства, обычно требующий дополнительного согласия (ратификации) парламентом.

⁸ «Свобода мнений и их свободное выражение», №12/16, 2009 г. URL: [битая ссылка] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G09/161/52/PDF/G0916152.pdf?OpenElement>

Европейская конвенция по правам человека о свободе выражения мнения

Россия – член Совета Европы, в основе деятельности которого лежит правозащитный акт – *Конвенция о защите прав человека и основных свобод*. Этот региональный документ (его еще называют Европейской конвенцией по правам человека, ЕКПЧ) является для нас юридически обязательным договором.

Статья 10 ЕКПЧ гарантирует защиту права на свободу выражения мнения в формулировке, близкой статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, подробно рассмотренной выше:

Каждый имеет право свободно выражать своё 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.

Пункт 2 статьи 10 ЕКПЧ представляет собой детальную норму о возможных ограничениях права на свободу выражения мнения, которая, безусловно, имеет отношение к регулированию СМИ:

Осуществление свободы выражения мнения, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определёнными 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 и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Данная оговорка толкуется как трехсоставный критерий, согласно которому любые ограничения в 47 странах Совета Европы, включая Россию, должны:

- а) быть предусмотрены законом,
- б) преследовать одну из указанных целей, и
- в) быть необходимыми в демократическом обществе.

Положения принятой в 1950 году ЕКПЧ не застыли в середине XX века, а развиваются, в основном путём их интерпретации органами Совета Европы и прежде всего решениями созданного в соответствии с ней *Европейского суда по правам человека* (ЕСПЧ) (находится в г. Страсбурге). Россия и другие государства – участники Совета Европы признают юрисдикцию этого суда обязательной в вопросах толкования и применения Конвенции по правам человека и протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения в стране положений этих актов.

Право на подачу жалоб в ЕСПЧ гарантировано статьёй 46 (ч. 3) Конституции РФ: используя все внутригосударственные средства правовой защиты, каждый вправе обратиться в соответствующие межгосударственные инстанции по защите прав и свобод человека, созданные в соответствии с международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией. На практике это означает, что в Европейский суд по правам человека можно обращаться после рассмотрения дела в российском суде второй инстанции.

В разбирательстве обязательно участвует судья ЕСПЧ из государства, в отношении которого подается жалоба. В своих решениях Европейский суд по правам человека может обязать конкретное государство – члена Совета Европы пересмотреть те или иные судебные решения, изменить нормы национального законодательства, нарушившие права конкретных лиц. И это не существующая только на словах возможность, а реальная практика.

База данных решений Европейского суда по правам человека содержит несколько десятков постановлений, принятых в связи с жалобами на нарушение в России свободы выражения мнения. Кроме того ширится практика, когда российские суды, обосновывая свои решения по спорам с участием журналистов и редакций СМИ, указывают на постановления ЕСПЧ и на Конвенцию по правам человека как на важнейший для них источник права.

Теперь вернёмся к вопросу толкования Европейским судом по правам человека отношений, связанных с применением указанного трехсоставного критерия ограничений права на свободу выражения мнения.

Европейский суд по правам человека заявил, что первое условие («предусмотрены законом») будет исполнено, только если соответствующий закон является общедоступным и *«сформулирован с точностью, достаточной для того, чтобы позволить гражданину регулировать своё поведение»*.

Второй критерий («законной цели») касается того, что вмешательство может осуществляться только ради одной из тех целей, которые перечислены в пункте 2 статьи 10 ЕКПЧ; этот перечень является исчерпывающим, и тем самым любое вмешательство, которое не направлено на достижение одной из этих целей, нарушает Конвенцию по правам человека.

Третье условие: вмешательство должно быть необходимым в демократическом обществе. Слово «необходимо» означает, что вмешательство должно быть продиктовано *«настоятельной общественной потребностью»*. Причины, приводимые государством для оправдания вмешательства, должны быть «релевантными и достаточными». Кроме того, в случае спора в ЕСПЧ государство должно продемонстрировать, что вмешательство является соразмерным преследуемой цели (см. также ниже).

Одно из ключевых и в то же время неопределённых понятий статьи 10 ЕКПЧ – обоснование ограничения свободы необходимостью в целях демократии. ЕСПЧ отмечал, что, хотя слово «необходимо» и не является синонимом наречию «незаменимо», оно в то же время не обладает гибкостью таких категорий, как «допустимо», «обычно», «целесообразно», «разумно» или «желательно»; «необходимо» подразумевает существование «неотложной общественной потребности».

Из его решений также следует, что *необходимость* в интересах демократии определяется следующими двумя принципами:

- ограничение свободы должно быть узким и соразмерным необходимости удовлетворения законной цели;
- для применения ограничения как «необходимого» недостаточно только его связи с перечнем причин для возможных ограничений, указанных в пункте 2 статьи 10.

Федеральные законы и другие нормативно-правовые акты

По своему значению следом за Конституцией и международными договорами РФ идут *федеральные конституционные законы* (ФКЗ). Их принимают по особой процедуре – двумя третями голосов Государственной думы и тремя четвертями голосов Совета федерации, в их отношении президент РФ права вето не имеет.

Здесь к средствам массовой информации первостепенное отношение имеют нормы трёх законов. В Федеральном конституционном законе «*О референдуме Российской Федерации*»⁹ есть глава «Информационное обеспечение референдума», устанавливающая, какие СМИ и каким образом обязаны осуществлять информирование о подготовке и проведении референдума; как и в какие сроки проводится агитация на телевидении, по радио, через периодические печатные издания по вопросам, вынесенным на референдум; статус представителей средств массовой информации и т. д. (см. главу VII учебника).

Громадным потенциалом для изменения правового положения журналистов в соответствующей ситуации обладают федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении»¹⁰ и «О военном положении»¹¹.

ФКЗ «*О военном положении*», например, предусматривает ограничение свободы массовой информации в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации на всей территории государства или его отдельных местностях.

Среди мер, вводимых на территории действия военного положения, присутствует контроль над работой объектов, обеспечивающих функционирование коммуникаций и связи, над работой типографий, средств массовой информации, использование их для нужд обороны; запрещение работы приёмопередающих радиостанций индивидуального пользования. К сожалению, закон не конкретизирует, что же понимается под осуществлением контроля, а также каковы его формы.

Необходимо особо отметить возможность введения дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и в различных организациях. Эта возможность позволяет предположить, что в условиях военного положения вероятно будет отменено право журналистов посещать государственные и муниципальные органы и организации.

Некоторые ограничения режима военного положения можно применять на всей территории страны. Они связаны с введением временных ограничений на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, что напрямую касается работы редакций СМИ. Помимо федеральных законов, на основе которых возможны ограничения свободы массовой информации, ФКЗ называет такой правовой источник, как «иные нормативные правовые акты». В этот круг обычно входят указы президента, постановления правительства РФ, законы регионов и решения органов местного самоуправления.

Федеральный конституционный закон «*О чрезвычайном положении*», в свою очередь, указывает на возможность его введения при возникновении таких обстоятельств, как вооружённый мятеж, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооружённых формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, если они

⁹ [битая ссылка] Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»

¹⁰ [битая ссылка] Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»

¹¹ [битая ссылка] Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 №1-ФКЗ «О военном положении»

сопровождаются насильственными действиями, создают непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Указом президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения может предусматриваться установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой оно введено. Кроме того, возможно ограничение свободы массовой информации путём введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка её осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов. Чрезвычайное положение вводится на срок до 30 суток – на всей территории Российской Федерации или до 60 суток – в отдельных местностях.

После конституционных законов следующими по значению идут *федеральные законы*. Они принимаются Государственной думой простым большинством голосов. (До вступления в силу Конституции 1993 года такие законы назывались законами РФ, ещё раньше – законами РСФСР и принимались высшими на то время законодательными органами.) После принятия в Думе такой закон подлежит одобрению Совета федерации (путём голосования или без рассмотрения, по умолчанию) и подписанию и обнародованию президентом РФ. Основная часть рассматриваемого в учебнике материала будет иметь отношение к содержанию именно федеральных законов.

После законов ступенькой ниже стоят *указы президента РФ*, некоторые из которых имеют отношение к свободе слова и к деятельности средств массовой информации. Указы не должны противоречить Конституции России и федеральным законам.

Постановления правительства РФ должны приниматься на основе принципов и положений Конституции, законов и указов президента, т.е. они должны регламентировать порядок их исполнения, детализировать то, что в них записано.

Наконец, следующая ступень в иерархии норм российского законодательства – *приказы и постановления* органов исполнительной власти (например, приказы министерства связи и массовых коммуникаций). Они также входят в законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации.

Законодательство субъектов РФ

Важный элемент законодательства, который не вполне укладывается в изложенную выше строгую иерархию источников права, – значительный пласт законов и других нормативно-правовых актов регионов России. По Конституции (ч. 1 ст. 65) наша страна делится на субъекты федерации: области, края, республики (бывшие автономные республики), автономные округа, автономная область, а также города федерального значения. Эти образования вправе издавать правовые акты, регулирующие различные отношения, находящиеся в сфере их компетенции.

Пределы компетенции субъектов установлены в статьях 71, 72 и 73 Конституции, где перечислены вопросы, которые находятся в ведении федеральных властей, региональных властей, а также в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Совместное ведение означает, что региональные органы власти вправе принимать законодательные и иные акты, регламентирующие соответствующие сферы отношений, однако такие акты не должны противоречить федеральному законодательству. Ни в одной из этих трёх статей правоотношения в сфере массовой информации не упоминаются. Это даёт региональным и федеральным законодательным органам власти определённую свободу манёвра при толковании возможностей регулирования.

Принятое в 2004 году изменение в статью 5 закона о СМИ определяет, что «законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации состоит из настоящего Закона и издаваемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации». Органы надзора зачастую считают, что эта норма запрещает принятие любых нормативных правовых актов о СМИ субъектов РФ.

На сегодняшний день региональное законодательство о СМИ состоит из актов, регламентирующих (1) вопросы государственной поддержки местных СМИ, освобождение их от уплаты местных налогов и т.п.; (2) доступа к информации и аккредитации журналистов; (3) регулирование вопросов защиты общественной морали и нравственности населения, ограничение порнографии, эротических изданий и программ.

История принятия закона о СМИ

В основе массово-информационного права нашей страны лежит закон «О средствах массовой информации». Он был принят Верховным советом России 27 декабря 1991 года, в тот же день подписан президентом Б. Н. Ельциным, а в силу вступил с момента опубликования, то есть с 14 февраля 1992 года.

Этот закон во многом повторяет концепцию и основные положения закона, который существовал до него (правда, недолго – всего год с небольшим) и назывался закон СССР «О печати и других средствах массовой информации»¹². Поэтому хотя ниже речь пойдёт о важных новеллах (нововведениях) закона о СМИ, необходимо иметь в виду, что фактически многие из них стали частью нашего права со дня вступления в силу союзного закона о печати – 1 августа 1990 года (принятого 12 июня 1990 года).

Оба этих закона объединяет – и это немаловажно – то, что их авторами-разработчиками являлись одни и те же люди. И союзный, и республиканский законы были приняты на основе инициативных авторских проектов Ю. М. Батурина, М. А. Федотова и В. Л. Энтина. Впоследствии эти юристы сделали внушительную карьеру. Юрий Михайлович Батурин после принятия закона СССР работал в аппарате президента СССР М. С. Горбачева, затем – помощником президента РФ по юридическим вопросам, помощником по национальной безопасности, позже – секретарём Совета обороны; впоследствии он стал лётчиком-космонавтом и дважды совершил космический полёт.

Михаил Александрович Федотов после написания и принятия двух упомянутых законов стал сначала заместителем министра, а в 1992—1993 годах – министром печати и информации Российской Федерации. Уйдя добровольно в отставку, он получил назначение Чрезвычайным и Полномочным Послом России в ЮНЕСКО в Париже. В настоящее время возглавляет Совет при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, являясь советником президента РФ.

Владимир Львович Энтин после участия в написании закона о СМИ продолжительное время работал в Париже представителем Российской Ассоциации по интеллектуальной собственности, представлял там интересы российских авторов. Сейчас он адвокат в одной из московских юридических фирм.

В советское время вся сфера печати, радио и телевидения управлялась решениями Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС) и Совета министров СССР. Эти органы определяли не только политические вопросы содержания массовой информации, пределы критики, но и кадровые вопросы (назначение редакторов и других руководителей СМИ), а также основные экономические вопросы, включая ценообразование, тиражи, распределение прибыли, максимальный объём рекламы и т. д. Схожим образом вопросы о местных средствах массовой информации решали партийно-советские структуры в регионах.

В результате такой практики к 1990 году, когда уже широко развивалась политика гласности, редакции, которые получили в стране гигантский вес как рупор общественного мнения и как органы, способные формировать его, юридически оставались абсолютно бесильными. Возникла коллизия, когда творчески журналисты становились независимыми, но экономически редакции не были самостоятельными единицами, зависели от ресурсов, находящихся в исключительной государственной собственности, т.е. находились под опекой государства. Они, как правило, существовали на правах подразделения того или иного партийно-государственного издательства. Вся прибыль от многомиллионных тиражей направ-

¹² [битая ссылка] Закон СССР от 12.06.1990 №1552—1 «О печати и других средствах массовой информации»

лялась в эти издательства или в те общественные и государственные организации, чьим «органом» являлась та или иная газета или журнал. Создание частной газеты было чем-то совершенно немыслимым. Практически такая же ситуация складывалась и в телерадиовещании. Существовал Государственный комитет по телевидению и радиовещанию при Совете министров СССР (Гостелерадио), который единолично управлял всеми республиканскими и областными теле- и радиоккомпаниями, сами компании большой юридической самостоятельностью не обладали. У журналистов был гигантский авторитет, но не было никаких юридически закреплённых прав и обязанностей.

Такое положение, конечно, не устраивало ни журналистов, ни редакторов, ни – что важнее всего – руководителей страны, по решению которых был подготовлен и вступил в силу закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» (1990). На практике значение этого закона определяется, во-первых, отменой цензуры, во-вторых, возможностью учреждения частных СМИ и, в-третьих, созданием для журналистов специальных прав. К последним следует в первую очередь отнести созданный законом 1990 года механизм всеобщего доступа к государственной информации, основанный не на утечках из архивов, а на широком праве запроса информации и сохранении в тайне её источников. Закон СССР был востребован и для обретения редакциями СМИ экономической независимости. Через институт учредительства средства массовой информации редакции получили право владения, пользования и распоряжения собственной продукцией. При этом государство продолжало удерживать низкие цены на производство и распространение прессы, теле- радиопрограмм, делая их доступными для каждого и содействуя максимальной популярности масс-медиа. Тем самым по-прежнему осуществлялось скрытое дотирование СМИ, а «цена входа» на массово-информационный рынок была снижена до беспрецедентно низкого уровня.

Закрепление прочитанного материала

Из чего следует, что цензура в России запрещена?

Справедливо ли определение цензуры, которое даёт закон о СМИ? Не является ли оно слишком узким? Ответ обоснуйте. Предложите свою формулировку этого понятия.

Как трактовать нормы послевоенных международных соглашений в эпоху доминирования новых медиа и интернета?

Чем юридическая норма отличается от этического правила?

Объясните разницу между свободой слова и свободой мнений.

Почему международные организации вправе вмешиваться в вопросы регулирования свободы массовой информации в тех или иных государствах? Не является ли эта сфера внутренним делом государства?

Объясните смысл двух условий ограничения свободы массовой информации в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Каковы функции Европейского суда по правам человека?

Насколько был прав французский писатель Альбер Камю, сказавший: «Свободная печать бывает хорошей или плохой, это верно. Но ещё более верно то, что несвободная печать бывает только плохой»?

Литература

Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии / Пер. с англ.; 2-е изд., испр. и доп. – М.: Права человека, 2000. С. 160—171, 187—189, 203—205.

Куликова С. А. Конституционный запрет цензуры в России. Монография. Под ред. проф. Г. Н. Комковой. – М.: Проспект, 2015. – 254 с.

Новаторова Д. С. Политика ООН в области новых медиа и Интернета. / Медиаскоп. – 2013. – Вып. 1. URL: [битая ссылка] <http://www.mediascope.ru/node/1264>

Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975—2012. 2-е изд., испр. и доп. – Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. – 61 с. URL: [битая ссылка] <http://www.osce.org/ru/fom/99566>

Пропаганда и свобода массовой информации: Памятная записка Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. – Вена, 2015. – 82 с. URL: [битая ссылка] <http://www.osce.org/ru/fom/219726>

Прохоров Е. П. Свобода СМИ и журналистской деятельности на демократических принципах. – М.: Пульс, 2001. – 39 с.

Рихтер А. Г. Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: Учеб. пособие. – М.: ЮНЕСКО; ф-т журн. МГУ, 2011. – С. 231—258.

Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики: Хрестоматия. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2011. – С. 9—31.

Свобода выражения мнений в Европе: Судебная практика применения статьи 10 Европейской конвенции по правам человека. – Страсбург: Совет Европы, 2007. – 222 с.

Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации. – М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 73—116.

Интернет-ресурсы

База всех дел Европейского суда (на англ. или франц. яз.): <http://hudoc.echr.coe.int/>

Государственная дума Федерального собрания РФ: www.duma.gov.ru

Документы по праву Европейского союза (на сайте Московской государственной юридической академии): [битая ссылка] <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation.htm>.

Европейская конвенция по защите прав человека: право и практика: [битая ссылка] <http://www.echr.ru/>.

Информационное агентство Сутяжник-Пресс: [битая ссылка] http://www.sutyajnik.ru/rus/echr/school/judg_v_russia.html

Информационный офис Совета Европы в России: [битая ссылка] <http://www.coe.ru/>

Правовая инициатива по России: [битая ссылка] <http://www.srji.org/>

Решения Европейского суда по правам человека по статье 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод на сайте Центра защиты прав СМИ: [битая ссылка] http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/

Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ): [битая ссылка] <http://rapsinews.ru/>

Система органов ООН по правам человека (на рус. яз.). URL: [битая ссылка] <http://www.un.org/ru/sections/what-we-do/protect-human-rights/>

Центр содействия международной защите. URL: [битая ссылка] <http://www.ip-centre.ru/>

Глава II. Организация деятельности редакции

Основные понятия закона о СМИ

Статья 5 закона о СМИ гласит, что всё законодательство страны о средствах массовой информации состоит из самого закона и издаваемых *в соответствии с ним* нормативных правовых актов Российской Федерации. Это предполагает недопустимость отклонения других актов от духа и буквы положений закона 1991 года. «Базовый характер» закона о СМИ проявляется и в том, что в нём содержатся основные понятия, используемые в правовом регулировании средств массовой информации.

Первое из этих понятий, чрезвычайно важное для понимания самого объекта правового регулирования, – понятие *средства массовой информации*. Современная редакция закона предлагает считать СМИ «периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмму, радиопрограмму, видеопрограмму, кинохроникальная программа, иную форму периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)».

Список СМИ в этой формулировке – открытый, его составляющие объединены общей характеристикой: *«форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием»*. Это указывает на то, что СМИ являются объектом, а не субъектом права. Субъектами же выступают редакция, журналист, главный редактор, учредитель СМИ и др. Именно это позволяет, например, сохранить СМИ при отказе учредителя продолжать выпускать его в свет.

Объединяющая все СМИ характеристика означает, что с появлением новых технологий периодического распространения массовой информации нет особой нужды детализировать и дополнять это понятие. Тем не менее, в 2011 году в российском праве появилось понятие *«сетевого издания»*, под которым понимают сайт в информационно-телекоммуникационной сети интернет, зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с законом о СМИ.

Периодичность выхода СМИ в свет определена для печатного издания и теле-, радиопрограммы как «не реже одного раза в год». В чём заключается *периодичность* сетевого издания и как её определить, закон о СМИ не говорит, но видимо, редакциям сетевых изданий следует обновлять содержание сайта не реже раза в год.

Под *массовым* характером информации закон о СМИ понимает то, что сведения (сообщения, данные) независимо от их формы *предназначены* для неограниченного круга лиц.

Под *продукцией* средства массовой информации понимается наряду с тиражом отдельного номера периодического печатного издания или выпуском телепрограммы также и «отдельный выпуск либо обновление сетевого издания».

Распространение массовой информации подразумевает обязательную продажу (подписку, доставку, раздачу) печатных изданий, трансляцию (вещание) теле- и радиопрограмм. Это понятие охватывает также предоставление доступа к сетевому изданию. Таким образом распространение в интернете – это не рассылка, а открытие доступа к сайту.

Ещё одна важная формулировка закона о СМИ – определение понятия *журналиста*.

Под журналистом понимается лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней

трудовыми или иными договорными отношениями, либо занимающееся такой деятельностью по её уполномочию¹³.

Главное в этом определении – связь с редакцией. Другими словами, если автор считает, что пишет прекрасные журналистские репортажи, памфлеты или комментарии, снимает актуальные фотографии или видеоматериалы, а затем самостоятельно размещает их на своей странице в интернете или даже на специально созданном для распространения информации сайте, это вовсе не значит, что он является журналистом. Под правовое определение журналиста также не попадают блогеры¹⁴ или участники обсуждений на интернет-форумах СМИ, гости в телерадиопрограммах и т. п.

Но как только такой человек становится связанным с редакцией СМИ, получившей государственную регистрацию, любым правовым договором (трудовым, авторским или др.), по которому он обязуется редактировать, создавать материалы, готовить фоторепортажи и т. п. – даже если обязательства по данному договору им не будут выполнены – он «превращается» в журналиста. При отсутствии договора (например, у внештатных авторов и корреспондентов) достаточным признаком для признания лица журналистом может быть другое документальное доказательство его связи с редакцией (например, выданное ему удостоверение, редакционное задание).

Правильное установление принадлежности человека к категории журналистов чрезвычайно важно для признания за ним профессиональных прав и обязанностей, определённых в статьях 47 и 49 закона о СМИ. Следует заметить, что профессиональный статус журналиста, то есть совокупность его прав и обязанностей, предусмотренных в этом законе, распространяется и на стажёров, а также авторов, не связанных с редакцией СМИ договором, при условии, если в этот период они выполняют редакционные поручения и признаются редакцией своими внештатными корреспондентами (ст. 52).

Закон не даёт толкования понятия *учредителя СМИ*, но он определяет круг лиц, которые могут им стать. Учредителем средства массовой информации может быть как физическое лицо, так и юридическое. Но учредителем не вправе быть человек, не достигший 18-летнего возраста; человек, отбывающий наказание в местах лишения свободы по приговору суда; душевнобольной; организация, деятельность которой запрещена по закону; и наконец, что очень важно, учредителем не вправе стать гражданин другого государства либо не проживающее постоянно в Российской Федерации лицо без гражданства.

Наконец, под *издателем* закон о СМИ понимает юридическое или физическое лицо (предпринимателя), которое осуществляет материально-техническое обеспечение производства продукции средства массовой информации, а также приравненное к издателю юридическое лицо или гражданина, для которого эта деятельность не является основной либо не служит главным источником дохода. По своему смыслу понятие «издатель» предполагает сервисную, второстепенную роль этого субъекта, в то время как во всём мире понятие «издатель газеты или журнала» фактически синонимично понятию «владелец». Наш закон традиционно рассматривает функции издателя в узком смысле, что, видимо, обусловлено сугубо технической ролью издательств в советское время.

¹³ Сравним его с определением журналиста, данным Советом Европы в Рекомендации № R (2000) 7 Комитета министров государствам – членам Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации: «любое физическое или юридическое лицо, которое регулярно или профессионально участвует в сборе и распространении информации для общественности, используя любое средство массовой коммуникации».

¹⁴ При этом нужно помнить, что в 2014 году в ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» были внесены поправки (ст. 10.2), которые распространяют на блогеров обязанности, сходные с обязанностями, которые Закон о СМИ предусматривает для журналистов. Блогер в этом законе определяется как лицо, являющееся владельцем сайта или страницы в интернете, на котором размещается общедоступная информация, при условии, что его сайт посещают не менее 3 тыс. пользователей в сутки.

Регистрация СМИ

За редким исключением в России предусмотрена обязательная специальная регистрация создаваемых средств массовой информации (ст. 8 закона о СМИ). От неё освобождены печатные СМИ, учреждённые органами государственной власти и местного самоуправления для публикации своих официальных сообщений и материалов, либо с тиражом менее одной тысячи экземпляров, а также радио- и телепрограммы, распространяемые по кабельным сетям внутри учреждения или предприятия. Её особый характер заключается в том, что специально назначенный орган исполнительной власти выдаёт свидетельство, удостоверяющее право учредителя СМИ создавать редакцию и заниматься обработкой и распространением массовой информации.

Следует ли регистрировать сетевое издание? Закон о СМИ говорит:

Сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» может быть зарегистрирован как сетевое издание в соответствии с настоящим Законом. Сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», не зарегистрированный в качестве средства массовой информации, средством массовой информации не является.

В этих двух предложениях сказано одно и то же: регистрация интернет-СМИ в государственных органах является добровольным делом – при желании вы имеете такую возможность. При отсутствии такого желания принуждения не будет, но сайт в таком случае не будет рассматриваться как СМИ.

Здесь же сказано, что редакция СМИ осуществляет свою деятельность после его регистрации за исключением предусмотренных в законе о СМИ случаев освобождения от этой процедуры.

Таким образом, закон о СМИ следует читать следующим образом: «редакция сетевого издания осуществляет свою деятельность после его регистрации». Если у интернет-СМИ есть действующая редакция, но нет регистрации, то нарушается закон.

Необходимо помнить и о норме статьи 17 закона о СМИ, которая гласит, что права и обязанности учредителя и редакции возникают с момента регистрации средства массовой информации. Здесь вновь содержится косвенное указание на то, что редакция как таковая может действовать только после регистрации СМИ.

Если создается редакция *незарегистрированного* СМИ, то неизбежно возникает конфликт с законом о СМИ. Причём следует понимать, что редакция в данном случае это даже не организация, которая так называется, редакция – это, по сути, форма деятельности. Например, некое лицо редактирует материалы (тексты, фотографии, видео и т.п.) до их публикации или раздаёт задания по их подготовке; другое лицо решает, стоит ли публиковать материалы других авторов-коллег на определённом сайте в интернете. В таком случае происходит процесс, который по своей природе является редакционным. Раз можно утверждать о наличии редакционной деятельности, то фактически существует и редакция. Если участвующие в этом процессе лица стремятся обращаться к массовой аудитории, а не к узкому кругу друзей, то они распространяют массовую информацию, а стало быть, без регистрации СМИ нарушают закон.

Эти, на первый взгляд, тонкие противоречия в законе о СМИ позволяют контролирующим органам проводить проверки и применять санкции к тем редакционным коллективам, которые распространяют массовую информацию, но не зарегистрированы, за нарушение законодательства о СМИ – деятельность редакции без регистрации. Причём согласно

Кодексу РФ об административных правонарушениях¹⁵ (КоАП) изготовление или распространение продукции незарегистрированного средства массовой информации влечёт наложение административного штрафа с конфискацией «предмета административного правонарушения» (ст. 13.21).

Регистрацией СМИ занимается *Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций* (Роскомнадзор) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации (в том числе электронных) и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи. Роскомнадзор входит в структуру *министерства связи и массовых коммуникаций* (Минкомсвязь).

На пути к регистрации учредителю СМИ необходимо провести собрание или заседание и запротоколировать намерение создать СМИ (от учредителя – частного лица, естественно, проведения собрания не требуется). Процедура регистрации достаточно проста. В государственный регистрирующий орган либо (в зависимости от региона предполагаемого распространения) в его территориальный орган учредителем СМИ подаётся заявление.

Требования к содержанию заявления о регистрации подробно изложены в законе о СМИ (ст. 10). В нём должны быть указаны:

- 1) сведения об учредителе (соучредителях;
- 2) наименование (название) средства массовой информации;
- 3) язык (языки);
- 4) адрес редакции;
- 5) форма периодического распространения массовой информации;
- 6) предполагаемая территория распространения продукции;
- 7) примерная тематика и (или) специализация;
- 8) предполагаемые периодичность выпуска, максимальный объём СМИ;
- 9) источники финансирования;

10) сведения о том, в отношении каких других средств массовой информации заявитель является учредителем, собственником, главным редактором (редакцией), издателем или распространителем.

Так как заявление подаётся до выхода в свет самого СМИ, то некоторые из раскрываемых в нём сведений носят условный, предполагаемый характер, например, тематика, объём и периодичность.

В заявлении о регистрации сетевого издания необходимо дополнительно указать доменное имя сайта в информационно-телекоммуникационной сети интернет. Следует заметить, что Роскомнадзор не вправе отказать в регистрации в качестве СМИ любого сайта, подавшего соответствующее заявление¹⁶.

В контексте вопроса следует заметить, что сведения, которые учредитель сообщает при регистрации средства массовой информации, регистрирующий орган, как правило, не проверяет. Но если впоследствии выяснится неточность в заявлении о регистрации, например, в сведениях об учредителе, то возможно признание свидетельства о регистрации полученным обманным путём. Этот факт может послужить достаточным основанием для того, чтобы через суд аннулировать регистрацию и прекратить деятельность этого средства массовой

¹⁵ [битая ссылка] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ

¹⁶ Постановление пленума Верховного суда РФ «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 15 июня 2010 г. Пункт 6. URL: [битая ссылка] <http://www.rg.ru/2010/06/18/smi-vs-dok.html>. См. также решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40—118601/2013 от 9 октября 2013 г. об обязанности Роскомнадзора в десятидневный срок зарегистрировать сетевое издание «Официальный сайт администрации городского округа Звездный городок Московской области». URL: [битая ссылка] <http://sudact.ru/arbitral/doc/IP1zhbbm3WWd/>

информации. Закон о СМИ запрещает повторную регистрацию, то есть регистрацию СМИ того же типа и с тем же названием (ст. 9).

Смена учредителя, изменение состава соучредителей, а равно наименования (названия), языка, формы и территории распространения продукции СМИ допускается лишь при условии его перерегистрации в том же порядке (ст. 11 закона о СМИ).

К заявлению прилагается квитанция об уплате регистрационного сбора. Размер сбора установлен в Налоговом кодексе РФ¹⁷ (ст. 333.33). Этот закон не был изменён, чтобы учесть формальное появление сетевых изданий в 2011 г. За государственную регистрацию «иногo» средства массовой информации (по прежней терминологии), продукция которого предназначена для распространения преимущественно на территории всей Российской Федерации, взимается пошлина в размере 10 тыс. рублей.

Закон о СМИ (ст. 27) требует от редакций зарегистрированных СМИ публиковать т. н. выходные данные, то есть полезные для аудитории сведения о самом средстве массовой информации. Печатным СМИ, например, в каждом выпуске следует указывать сведения об учредителе (соучредителях); фамилию, инициалы главного редактора; порядковый номер выпуска и дату его выхода в свет; индекс; тираж и др. Разумеется, газета (журнал) должна сообщать своё название. О своём наименовании (названии) должны не реже четырёх раз в сутки сообщать теле-, радиоканалы. Сообщения и материалы информационного агентства также должны сопровождаться его наименованием (названием). В отношении сетевых изданий конкретных указаний в законе о СМИ пока нет. Правда, на них распространяется норма о том, что *любое* зарегистрированное средство массовой информации обязано указывать в выходных данных название зарегистрировавшего его органа и свой регистрационный номер.

Нарушение порядка публикации выходных данных влечёт за собой административную ответственность по статье 13.22 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) – штраф и (или) конфискацию продукции СМИ.

Только после регистрации в качестве СМИ работающие в них авторы и редакторы приобретают статус журналиста со всеми соответствующими ему правами. В частности, они получают дополнительные (по сравнению с остальными гражданами) возможности по поиску и получению информации. Редакции зарегистрированного СМИ легче получить аккредитацию при органах государственной власти и местного самоуправления (см. главу V). На неё распространяются нормы статьи 57 закона о СМИ об освобождении от ответственности (см. главу X).

Зарегистрированным СМИ легче участвовать в конкурсах, проводимых Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям (Роспечати). В плане работы этого агентства стоит, в частности: поддержка проектов и мероприятий в сфере электронных средств массовой информации, направленных на пропаганду борьбы с терроризмом в рамках Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013—2018 годы; содействие в борьбе с проявлениями экстремизма, ксенофобии, расовой неприязни; освещение памятных дат отечественной истории, определённых поручениями президента и правительства Российской Федерации; информационное сопровождение мероприятий по противодействию коррупции, формирование в обществе установок толерантности, межнационального и межэтнического согласия¹⁸.

Гранты региональных органов власти также всё чаще выдаются не столько на освещение событий той или иной социальной проблематики, сколько, например, за формирование

¹⁷ [битая ссылка] «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 №146-ФЗ

¹⁸ План работы Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям на 2016 год. URL: [битая ссылка] <http://www.fapmc.ru/rospechat/activities/pokazateli/plany/item1903.html>

позитивного общественного мнения относительно пользы и темпов реализации приоритетных проектов.

У регистрации в качестве СМИ есть и свои минусы. При появлении регистрации в качестве СМИ у них и у их сотрудников возникают не только дополнительные права, но и новые обязанности. В ряде случаев несоблюдение обязанностей может привести к правовой ответственности журналистов и редакций (учредителей) СМИ (см. главу V). Это обстоятельство, порой, удерживает от обращения за такой регистрацией.

Следует обратить внимание на прецедентное решение Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по делу *Джавадов против России* от 27 сентября 2007 года¹⁹. Дело касается жалобы белгородского журналиста Валерия Джавадова на отказ властей в регистрации газеты под названием «Письма Президенту». В июле 2003 года журналист получил официальный отказ в регистрации по следующим двум основаниям. Во-первых, сведения в заявлении о регистрации СМИ не соответствовали действительности, поскольку указывалось, что газета будет освещать более широкий круг вопросов, чем это вытекало из её названия. Во-вторых, регистрирующий орган решил, что только Администрация президента РФ вправе учреждать газету с подобным названием, а издавать СМИ с таким названием без её согласия нельзя. Здесь важно упомянуть, что такого основания для отказа в регистрации СМИ российское законодательство не содержит.

Джавадов обжаловал отказ в Тверском межмуниципальном суде Москвы. Суд ему отказал, согласившись с доводами регистрирующего органа. В своей жалобе в Европейский суд по правам человека Джавадов указал, что отказ в регистрации и судебные решения, поддерживавшие позицию регистрирующего органа, нарушают статью 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующую право на свободу выражения мнения и свободу информации (см. главу I). Ограничение этого права допустимо только на основании закона, соответственно, отказ в регистрации газеты не может носить произвольный характер.

ЕСПЧ подверг критике позицию российских судов, полагая, что они расширительно толковали термин «не соответствующие действительности сведения» применительно к регистрации СМИ и использовали это в интересах регистрирующего органа. При этом использованные основания для отказа прямо в законе не содержались, и заявитель не мог их предугадать, знакомясь с требованиями о регистрации, содержащимися в законе о СМИ. Помимо этого Европейский суд по правам человека указал, что название газеты в принципе не может соответствовать или не соответствовать действительности, оно лишь отличает газету на рынке массмедиа от других печатных изданий.

Таким образом, ЕСПЧ определил, что отказ в регистрации газеты «Письма Президенту» не был предусмотрен законом и, соответственно, нарушает требования статьи 10 Конвенции. В качестве компенсации морального вреда Европейский суд по правам человека обязал российские власти выплатить Валерию Джавадову 1500 евро. Деньги заявитель получил, но решил воздержаться от новых попыток зарегистрировать СМИ с таким названием.

Легитимность регистрации СМИ была специально осуждена в резолюции «Преследования прессы в Республике Беларусь», принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) в 2004 году. Впервые в документе столь высокого уровня было заявлено, что регистрация СМИ *в принципе* противоречит положениям ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека²⁰. Характерный для России разрешительный характер регистрации печатных

¹⁹ URL: http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice27/

²⁰ URL (на рус. яз.): http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2004%5d/%5bApril_2004%5d/Res.1372-Rus.asp#TopOfPage

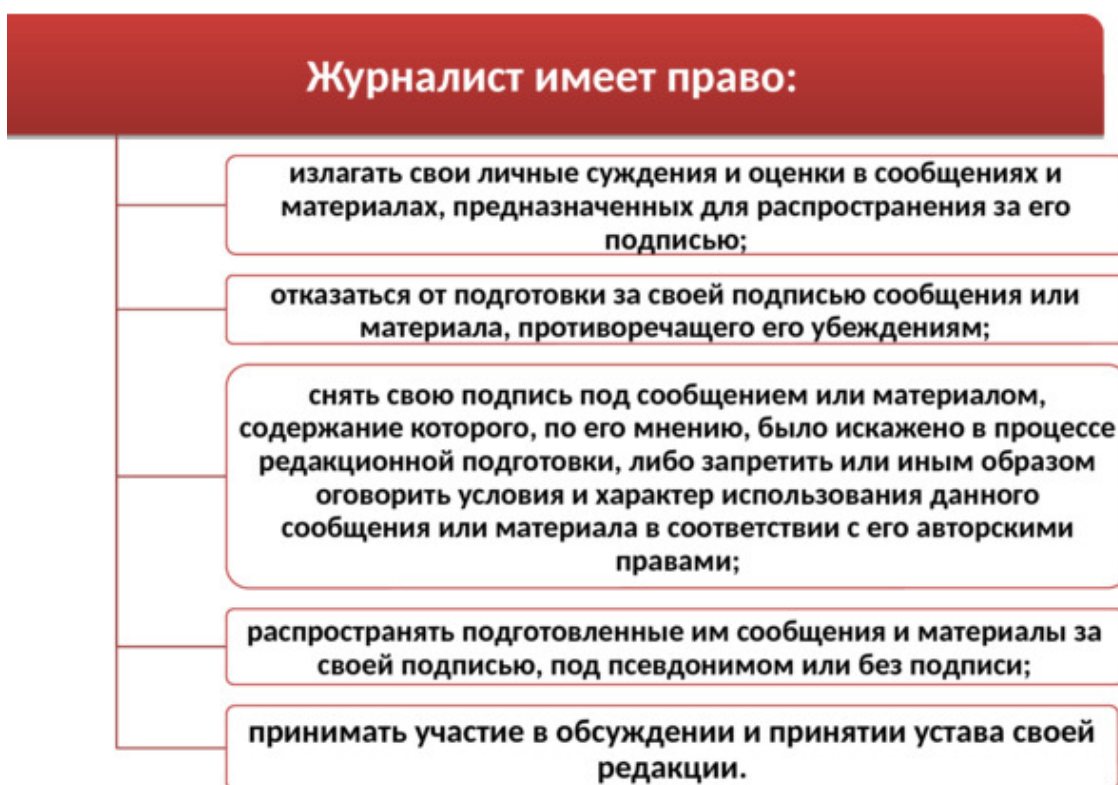
СМИ был подвергнут критике и в специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация средств массовой информации в регионе ОБСЕ», изданном в 2006 году²¹.

²¹ URL (на рус. яз.): <http://www.osce.org/ru/fom/24437?download=true>

Внутриредакционные права и обязанности журналиста

Закон о СМИ приводит обширный набор прав журналиста, объединённых в статье 47. Их можно распределить по критерию содержания на две группы: 1) внутриредакционные права журналистов; 2) права, связанные с поиском, получением и распространением информации.

Вторая группа прав будет рассмотрена в пятой главе учебника. К правам же первой группы следует отнести, прежде всего, право на *профессиональную независимость* журналиста в своей редакции. Оно определяется как право отказаться от подготовки и опубликования материала, если он противоречит убеждениям журналиста; право высказывать свои личные мнения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью, и право снять свою подпись под материалом либо сам материал, содержание которого, по мнению автора, было искажено в процессе редакционной подготовки.



Внутриредакционные права журналиста

Профессиональную независимость также гарантирует право журналиста – штатного сотрудника редакции – принимать участие в обсуждении и принятии устава СМИ – основного документа, регулирующего отношения внутри редакции, отношения редакции и учредителей, а также такие вопросы, как право на наименование СМИ (ст. 20 закона о СМИ).

Участие работника в принятии устава организации, в которой он трудится, будь она частной или государственной, представляет собой практику, не принятую в других сферах хозяйственной жизни. Законодательство закрепило такое право журналистов по причине общественной важности гарантии их профессиональной независимости как от учредителя (владельца), так и от главного редактора. Устав редакции в силу повсеместного отсутствия коллективных договоров между журналистами и владельцами СМИ стал тем барьером,

который в состоянии сдерживать, если не предотвращать, давление последних на редакционную независимость.

Воспрепятствование осуществлению законных прав журналиста представляет собой преступление. *Уголовный кодекс РФ* (УК РФ) говорит об ответственности за «воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов путём принуждения их к распространению либо к отказу от распространения информации» (ст. 144). Под воспрепятствованием деятельности журналиста понимается довольно узкая диспозиция преступления. Не случайно практика наказания за воспрепятствование профессиональной деятельности журналистов невелика – одиннадцать случаев с 1996 по 2013 годы²².

Ограниченный характер применения статьи 144 УК РФ происходит на фоне международного осуждения России за факты принуждения и насилия в отношении журналистов в связи с выполнением ими своего профессионального долга, он свидетельствует о безнаказанности лиц, виновных в совершении таких преступлений. В частности в деле по жалобе матери погибшего журналиста газеты «Московский комсомолец» Дмитрия Холодова *Комитет ООН по правам человека* признал, что правительство РФ не исполнило своего обязательства предоставить ей «эффективное средство правовой защиты и принять все возможные меры с целью обеспечения привлечения к ответственности лиц, виновных в гибели её сына»²³.

Журналистика должна восприниматься как мирная профессия наряду с другими гражданскими специальностями. Она позволяет обществу получать необходимую информацию и разнообразные мнения. Было бы нелепо приставлять к каждому журналисту полицейского, но и оставлять без самого тщательного расследования насилие над журналистами нельзя, иное противоречит демократической природе государства.

В силу этой логики в конце 2011 года в статью 144 УК РФ была добавлена третья часть, которая карает за воспрепятствование деятельности журналиста, соединённое с насилием над ним или его близкими либо с повреждением или уничтожением их имущества (например, повреждением видеоаппаратуры), а также с угрозой применения такого насилия. Санкцией выступают принудительные работы на срок до пяти лет или лишение свободы на срок до шести лет с последующим лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет или без такового.

Редким примером применения этой части статьи 144 УК РФ является приговор районного суда на Ставрополье, вынесенный в конце 2015 года. Суд признал виновными в её нарушении директора ООО «Китеж» Л. Туршиева и начальника участка В. Молчанова. В августе того года журналисты ГТРК «Ставрополье» снимали видеорепортаж о добыче полезных ископаемых в одном из многочисленных карьеров на территории района. Туршиев и Молчанов, увидев сотрудников ГТРК, потребовали от корреспондента прекратить съёмку. При этом действовали грубо, применяли физическое насилие (толкали с применением силы, нанесли не менее двух ударов ладонью руки по находящейся в руках оператора видеокамере, кидали в их сторону камнями, силой удерживали, не давая покинуть место происшествия) и, в конце концов, отобрали у них видеокассету с записью материала для телевизионного сюжета. Суд посчитал, что они действовали «имея умысел, направленный на воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов с целью принуждения к отказу от распространения ими информации о добыче ископаемых». Обвиняемые полностью признали свою вину в инкриминируемом деянии, раскаялись в содеянном и просили

²² Отчётный доклад Федеративного совета Союза журналистов России / Журналистика и медиарынок, №4, 2013. С. 9.

²³ Сообщения Комитета по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах (106-я сессия) относительно Сообщения №1548/2007. 11 декабря 2012 г. CCPR/C/106/D/1548/2007. Пункт 12. URL (на рус. яз.): [битая ссылка] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/106/D/1548/2007&Lang=en

о применении особого порядка принятия судебного решения (без проведения судебного разбирательства, при этом наказание не может превышать две трети наиболее строгого вида наказания за совершенное преступление). Учитывая эти и другие обстоятельства, суд назначил им наказание в виде трёх лет лишения свободы условно²⁴.

Дополнительные права обычно предполагают и дополнительные обязанности. К *внутриредакционным обязанностям* журналиста относятся (статья 49 закона о СМИ) следующие:

- 1) соблюдать устав редакции, с которой он состоит в трудовых отношениях;
- 2) ставить в известность главного редактора о возможных исках и предъявлении иных предусмотренных законом требований в связи с распространением подготовленного им сообщения или материала;
- 3) отказаться от данного ему главным редактором или редакцией задания, если оно либо его выполнение связано с нарушением закона;
- 4) предъявлять при осуществлении профессиональной деятельности по первому требованию редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста;
- 5) соблюдать запрет на проведение журналистом предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума при осуществлении профессиональной деятельности.

²⁴ Приговор Кочубеевского районного суда Ставропольского края от 2 ноября 2015 г. по делу №1—239/15. URL <https://rospravosudie.com/court-kochubeevskij-rajonnyj-sud-stavropolskij-kraj-s/act-500392817/>

Учредительный договор и устав редакции

Важным документом, лежащим в основе деятельности средства массовой информации, является так называемый *учредительный договор*. Он заключается между учредителем и редакцией (главным редактором). В учредительном договоре определены взаимные права и обязанности двух сторон, связанные с выпуском средства массовой информации. К примеру, в нём может быть записано, каков порядок финансирования учредителем редакции, распределения прибыли, образования фондов; могут быть определены и полномочия главного редактора, порядок публикации учредителем своих заявлений в СМИ. К условиям порядка публикации заявлений учредителя относятся: максимальный объём каждого из них или всех за определённый период, частота публикаций заявлений, их место, тематические ограничения, а также право редакции (или отсутствие такового) вносить в них стилистическую и грамматическую правку, снабжать комментариями и т. д. Редакция в свою очередь берёт на себя перед учредителем обязательства по выпуску средства массовой информации (объём, сроки, периодичность и др.). Впрочем, требования закона к содержанию договора носят рекомендательный, а не обязательный характер.

Что касается *устава редакции* средства массовой информации, то закон о СМИ предусматривает возможность (но не обязательность) замены устава учредительным договором в небольшой (до 10 сотрудников) редакции. Устав является обязательным документом для редакции, его копию необходимо направить в орган, зарегистрировавший СМИ, не позднее трёх месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного средства массовой информации. Несмотря на его важность, большинство руководителей СМИ и журналистов имеют весьма смутное представление о содержании устава. Между тем, закон о СМИ (ст. 20) устанавливает, что устав редакции должен определять:

1) статус редакции по отношению к учредителю: взаимные права и обязанности учредителя, редакции, главного редактора;

2) структуру редакции: полномочия коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции;

3) основания и порядок принятия принципиально важных для редакции решений: назначения (избрания) главного редактора, редакционной коллегии и (или) иных органов управления редакцией; прекращения и приостановления деятельности СМИ; о передаче и (или) сохранении права на наименование (название), иных юридических последствиях смены учредителя, изменения состава соучредителей, прекращения деятельности СМИ, ликвидации или реорганизации редакции, изменения её организационно-правовой формы; об утверждении и изменении самого устава редакции.

Зачастую (особенно в интернет-СМИ) редакционный устав даже не пишется и не принимается, несмотря на то, что это может являться нарушением закона. В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 15 закона о СМИ отсутствие принятого и (или) утверждённого устава редакции является основанием для обращения регистрирующего органа в суд с заявлением о признании свидетельства о регистрации недействительным. Более того, нарушение установленного законом порядка представления в Роскомнадзор уставов редакции или заменяющих их договоров признаётся административным правонарушением и влечёт наложение штрафа на юридических лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей (ст. 13.23 КоАП РФ). Следует заметить, что регистрирующие органы систематически проводят проверки в редакциях с целью обеспечения принятия уставов под угрозой отмены регистрации СМИ.

Устав редакции и учредительный договор юридически ограничивают возможности учредителя и собственника СМИ вторгаться в редакционную деятельность. Устав не делает

редакцию своевольной во всех вопросах, не создаёт оплачиваемой анархии журналистов, напротив, он устанавливает и обязанности редакции по производству СМИ.

Правовая природа редакции

Редакция – это не всё, что нужно для выхода в свет (в эфир) СМИ, так как она занимается только журналистской стороной деятельности СМИ. Для того же чтобы создать новостной сайт, издавать популярную газету и тем более выпускать теле- или радиопередачи, необходима серьёзная *хозяйственная* деятельность, нацеленная на привлечение средств для производства и распространения массовой информации. Поэтому одновременно с образованием редакции, как правило, создаются и субъекты хозяйственной деятельности. По закону о СМИ (ст. 19) редакция сама может быть юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом, организованным в любой допускаемой законом форме. Если редакция зарегистрированного средства массовой информации организуется в качестве предприятия, то она подлежит также регистрации в соответствии с федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц.

Юридические лица (хозяйствующие субъекты) могут иметь схожее название с редакцией. Например, НТВ было учреждено ОАО «Телекомпания НТВ», а учредителем сетевого издания «Газета.Ру» выступает ЗАО «Газета. Ру». Но ЗАО «Газета.Ру» и собственно редакция этого издания – разные субъекты: первый – субъект хозяйственной деятельности, созданный в соответствии с Гражданским кодексом РФ²⁵, второй создан по закону о СМИ. При этом акционеры ЗАО скорее всего являются и членами редакционного коллектива.

Учредителем печатного или сетевого издания нередко выступает главный редактор, трудовой коллектив журналистов, некоммерческое партнёрство, политическая партия, профсоюз, другое общественное объединение. Например, учредителем газеты «Московский комсомолец» и электронного периодического издания «МК.ru» выступает её главный редактор. А вот учредителем журнала «Работница» и электронного издания «Журнал «Работница» («rabortnitsa.ru»), является некоммерческое партнерство «Редакция журнала «Работница»²⁶.

Возможен другой путь, когда те или иные уже существующие юридические лица учреждают СМИ, заключают с ними договоры и берут на себя решение вопросов хозяйственной деятельности. Например, одним из учредителей газеты «Советский спорт» наряду с ЗАО «Советский Спорт», является Олимпийский комитет России. Но интернет-сайт www.sovsport.ru как СМИ учредило только ЗАО «Советский Спорт». Нередко государственный или – что ещё чаще случается – муниципальный орган, учреждая СМИ, создаёт подразделение внутри самого себя, которое и выполняет функции редакции и (или) издателя, распространителя СМИ.

Как юридическое лицо субъект хозяйственной деятельности характеризуется следующими признаками. Во-первых, он владеет некоторым *имуществом* – либо в собственности, либо в управлении, либо в распоряжении (помещение, серверы, студия и т.п.), в то время как сама по себе редакция имущества не имеет. Во-вторых, юридическое лицо обладает правом заключать имущественные и неимущественные *сделки* и отвечать по принятым на себя обязательствам. В-третьих, способен выступать *истцом и ответчиком* в суде (ст. 48 ГК РФ).

Рассмотрим возможную схему по выпуску издания. Предположим, что студенты факультета журналистики решили издавать газету – назовём её «Вчера». Сами из числа студентов создали редакцию, избрали редактора и попросили кого-либо из сокурсников, например отличников, стать учредителями этого издания. Руководствуясь законом о СМИ,

²⁵ [битая ссылка] «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 №51-ФЗ

²⁶ Перечень наименований всех СМИ, зарегистрированных в России, доступен на сайте Роскомнадзора. URL: [битая ссылка] <http://rkn.gov.ru/mass-communications/reestr/media/>

эти «учредители» получили в Роскомнадзоре свидетельство о регистрации средства массовой информации под названием «Вчера». Редакция и учредители заключили учредительный договор, по которому отличники обязались помогать редакции в работе, распространять газету среди друзей, продвигать её на рынке и т. д. Журналисты редакции в свою очередь должны были писать статьи, делать фотографии и рисовать для газеты шаржи. Но после того как договор был заключён, выяснилось, что у студентов нет денег на издание даже первого номера. Тогда они обратились к знакомым бизнесменам – Иванову, Петрову и Сидорову с просьбой помочь издавать газету с обещанием вернуть их расходы с лихвой, когда через год издание будет приносить миллионы прибыли. В качестве гарантий им предлагают стать соучредителями. Специально для такого случая бизнесмены создают акционерное общество и называют его «Закрытое акционерное общество «Редакция газеты «Вчера»». Такое название было дано не случайно: оно говорило о том, что другая сторона бизнеса этих лиц (например, торговля компьютерами) к этому предприятию не имеет никакого отношения. К тому же, если не имеющей статуса юридического лица студенческой газете предъявят иск на 100 млн. рублей, отвечать придётся её учредителю. Если же газетный и компьютерный бизнес будут объединены и на общем счёте будет искомая сумма, риску подвергнутся все деньги.

Итак, Иванов, Петров и Сидоров создали закрытое акционерное общество – ЗАО, кстати, самую распространённую на сегодня форму хозяйственного субъекта в сфере СМИ. ЗАО «Редакция газеты „Вчера“» выпускает акции, но они не поступают в открытую продажу (потому оно и *закрытое* общество), а распространяются среди «своих». Скажем, 25% дали редакции и другим учредителям СМИ, чтобы материально заинтересовать журналистов в коммерческом успехе газеты, а 75% распределили между собой Иванов, Петров и Сидоров. Прежде чем вступать в бизнес, новому ЗАО также необходимо зарегистрироваться, но уже не в Роскомнадзоре (потому что создаётся субъект хозяйственной деятельности, а не средство массовой информации), а в инспекции Федеральной налоговой службы, как всем другим предприятиям, фирмам, банкам и т. д. В результате появилось две организации, которые, с одной стороны, тесно связаны между собой, а с другой – независимы друг от друга. У каждой есть своя регистрация, свой устав, свои учредители. В нашем случае учредителями закрытого акционерного общества могут быть тот же редакционный коллектив газеты плюс Иванов, Петров, Сидоров – итого четыре учредителя.

При такой схеме создаётся множество внутренних проблем и неувязок. Во-первых, что происходит, если ЗАО недовольно тем, что газета вместо прибыли приносит одни убытки? Что ему делать? ЗАО может смириться с этим, рассчитаться с долгами и ликвидироваться или может приложить усилия, чтобы вернуть свои инвестиции. Для этого оно, предположим, попробует сменить редактора и начать выпускать более «жёлтую» газету, которая будет более успешна у читателей не поколения родителей студентов, а у студентов. Или, наоборот, у бабушек и дедушек, потому что у ЗАО есть под них хороший рекламодатель. Редакционный коллектив, другие учредители издания, могут возражать против такого решения, утверждая, что редактор – достойный профессионал, что они ему полностью доверяют и все им в редакции довольны, проблема же состоит в том, что читатель не дорос до нужного интеллектуального уровня и поэтому не покупает газету. Неизбежно возникает конфликт. Вероятнее всего, по редакционному уставу ЗАО не сможет сменить редактора. Иванов, Петров и Сидоров попытаются оказать давление на других учредителей газеты, и если последние поймут, что, разорвав отношения с ЗАО, они разорятся, то пойдут на какие-то уступки. Если же они этого не поймут и не согласятся с мнением ЗАО, то начнётся война, в которой обычно нет победителей. Устранить редактора, защищённого законом о СМИ, ЗАО может в редких случаях. Убедить бизнесменов продолжать вкладывать деньги в убыточное пред-

приятие тоже практически невозможно. В результате Иванов, Петров и Сидоров теряют свои деньги, а студенты соответственно ищут возможность партнёрства с другим ЗАО...

Содержание устава юридического лица и устава редакции

Нельзя смешивать устав юридического лица, которое обеспечивает материально-техническую базу печатного или сетевого издания, теле- или радиопрограммы или канала, с уставом редакции СМИ, предусмотренным законом о СМИ. Устав юридического лица регламентирует финансовые вопросы и вопросы управления юридическим лицом, в то время как устав редакции затрагивает совершенно иной круг проблем, т.е. содержательно эти уставы представляют собой разные юридические документы.

Если, например, юридическое лицо по своей форме является акционерным обществом, то в соответствии с гражданским законодательством оно обязано иметь устав, который определяет:

- 1) количество, номинальную стоимость, категории (обыкновенные, привилегированные) акций, размещаемых обществом;
- 2) права акционеров – владельцев акций каждой категории;
- 3) размер уставного капитала общества;
- 4) структуру и компетенцию органов управления общества и порядок принятия ими решений;
- 5) порядок подготовки и проведения общего собрания акционеров, в том числе перечень вопросов, решение по которым принимается органами управления общества квалифицированным большинством голосов или единогласно;
- 6) сведения о филиалах и представительствах общества.

Что же касается устава редакции, то в соответствии со статьёй 20 закона о СМИ в нём должны быть определены:

- 1) взаимные права и обязанности учредителя, редакции, главного редактора (например, совпадают ли редакция и учредитель в одном лице, является ли редакция отдельным юридическим лицом или подразделением юридического лица на правах отдела, а также вопросы распределения компетенции между органами управления редакцией и органами учредителя – юридического лица);
- 2) полномочия коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции (в том числе его участие в принятии принципиально важных для редакции решений);
- 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 название, иные юридические последствия смены учредителя, изменения состава соучредителей, прекращения деятельности средства массовой информации, ликвидации или реорганизации редакции, изменения её организационно-правовой формы;
- 6) порядок утверждения и изменения устава.

В уставе редакции могут быть предусмотрены любые не противоречащие законодательству обязательства учредителя финансировать подготовку и выпуск зарегистрированного им средства массовой информации, а также обязательства редакции, связанные с подготовкой СМИ, сохранением или достижением определённого рейтинга, доли рынка, тираж, числа обращений к нему, уровня рекламных доходов, решены вопросы распоряжения доходами от редакционной деятельности и т. п.

Важной составляющей редакционного устава является гарантия невозможности произвольного прекращения учредителем выпуска СМИ. В этой связи профессор М. А. Федотов

выделяет лишь четыре законных варианта действий учредителя, решившего сложить свои полномочия. Во-первых, он может передать свои полномочия третьему лицу – но только с согласия редакции. Во-вторых, если учредителей несколько, он вправе выйти из состава соучредителей с их согласия и согласия редакции. В-третьих, учредитель, являющийся юридическим лицом, может ликвидироваться или реорганизоваться. В этом случае его права и обязанности полностью переходят к редакции (если иное не предусмотрено её уставом). В-четвёртых – и эта возможность наиболее реальна – он вправе прекратить деятельность СМИ в случаях и порядке, предусмотренных редакционным уставом.

Описание структуры организации и механизмов управления деятельностью СМИ обычно занимает главное место как в уставе соответствующего юридического лица, так и в уставе СМИ. В них должна быть разделена компетенция между органами управления юридического лица (генеральным директором, правлением, дирекцией, советом директоров и т.п.) и органами управления редакцией средства массовой информации (главным редактором, редколлегией, наблюдательным советом и т.п.).

На руководителя юридического лица возлагаются права по управлению организацией, предусмотренные Гражданским кодексом РФ и федеральными законами «Об акционерных обществах»²⁷, «Об обществах с ограниченной ответственностью»²⁸, «О некоммерческих организациях»²⁹ и т. д. (в зависимости от организационно-правовой формы этого юрлица).

Основной характеристикой должности *главного редактора* (независимо от её точного наименования) в соответствии со статьёй 2 закона о СМИ является то, что занимающее её лицо принимает окончательные решения в отношении производства и выпуска СМИ, а в соответствии с частью 5 статьи 19 того же закона – «представляет редакцию в отношениях с учредителем, издателем, распространителем, гражданами, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями, государственными органами, а также в суде» и «несёт ответственность за выполнение требований, предъявляемых к деятельности средства массовой информации».

Немало проблем возникает в отношении тех положений устава редакции, которые касаются *права на название и иные средства идентификации* данного СМИ. Нередко журналисты считают, что наличие в уставе нормы о том, что права на наименование средства массовой информации принадлежат редакции, означает, что таким образом эти права надёжно защищены. К сожалению, это не так. В судебной практике есть немало случаев, когда даже не учредители СМИ, а некие третьи лица (например, «отколовшиеся» сотрудники редакции) успешно отбирали у редакции права на название издания или программы, которое подчас составляет один из главных её активов. Надёжную защиту от такого посягательства представляет только регистрация названия издания или программы в качестве изобразительного и словесного товарного знака (логотипа) (см. главу VIII).

²⁷ [битая ссылка] Федеральный закон «Об акционерных обществах» от 26.12.1995 №208-ФЗ

²⁸ [битая ссылка] Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 08.02.1998 №14-ФЗ

²⁹ [битая ссылка] Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 №7-ФЗ

Процедура принятия устава редакции

Порядок принятия и утверждения устава редакции установлен в статье 20 закона о СМИ, где сказано: «...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».

Ситуация достаточно неординарная. Сложно представить себе, что устав юридического лица принимает трудовой коллектив предприятия (конторы, банка и т.д.). Согласно гражданскому законодательству устав юридического лица принимают учредители самостоятельно, не будучи связанными какими бы то ни было пожеланиями работников этого предприятия. Не делает гражданское законодательство исключений и для уставов тех юридических лиц, внутри которых функционируют редакции средств массовой информации. И если бы не существовало второго документа – устава редакции, то права журналистов могли бы полностью игнорироваться учредителями этого юридического лица.

Однако законодатель справедливо счёл, что средство массовой информации – это не совсем обычное предприятие, а журналист – не только наёмный работник, но и (в силу своей общественной значимости) полноправный участник взаимоотношений между редакцией средства массовой информации и его учредителем. Механизм принятия устава редакции таков, что одна сторона фактически не может навязать другой неприемлемые для неё условия деятельности СМИ. Для коллектива журналистов гарантия защиты от неблагоприятных условий устава заключается в том, что никто, кроме «коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции», не обладает полномочиями по принятию устава редакции. Таким образом, принятие устава редакции без согласия на то работающих в ней журналистов невозможно. Если же говорить об интересах учредителя, то они учтены в том, что без его одобрения принятый устав не может вступить в силу.

Интересы коллектива журналистов и учредителя СМИ порой расходятся. Журналисты обычно заинтересованы в максимальном ограничении права учредителя вмешиваться в деятельность редакции, а также в обеспечении гарантии финансирования деятельности СМИ. Для учредителя же более привлекательным является такой вариант устава редакции, по которому она становится ему подконтрольной как в административном, так и в финансовом смысле. Так как финансовая составляющая работы коллектива зависит от редакционных успехов, а повлиять на них теряющий доход учредитель может только административными мерами, то очевиден клубок противоречий этих двух субъектов. В связи с этими противоречиями процедура принятия устава редакции подчас сопровождается нешуточными баталиями.

Не исключено, что редакция СМИ представляет собой разнородный коллектив, в котором сотрудники могут придерживаться принципиально различных позиций. Поэтому важно понимать, кто именно из числа всех сотрудников, готовящих и выпускающих СМИ, подпадает под определение закона о СМИ «журналисты – штатные сотрудники редакции» и, следовательно, будет голосовать за принятие или отклонение устава. Сразу заметим, что в законодательстве однозначного ответа на этот вопрос не существует.

С термином «штатные сотрудники» относительно ясно – таковыми являются лица, с которыми редакцией заключён трудовой договор. Таким образом, журналисты, работающие в редакции по гражданско-правовым, в том числе и авторским договорам (например, внештатные корреспонденты), правом голосовать за или против принятия устава редакции не обладают.

Что же касается термина «журналист», то его определение охватывает гораздо более широкий круг лиц. Как уже сказано выше, статья 2 закона о СМИ устанавливает, что под

журналистом понимается лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов. Каждый из этих процессов может пониматься как в узком, так и в широком смысле. Например, к тем, кто занимается «редактированием» материалов, можно причислить только редакторов, а можно и корректоров, референтов и т.п., а к числу тех, кто «создаёт» материалы, либо только авторов текстов, либо также и операторов, звукооператоров, режиссёров, продюсеров и т. д. Ещё сложнее определить круг лиц, занимающихся «подготовкой материалов», например, входят ли в их число дизайнеры и фоторедакторы?

После решения вопроса о том, кто является «журналистами – штатными сотрудниками редакции», созывается их общее собрание, на котором кворум составляет не менее двух третей от числа лиц, включённых в их список. Процедура голосования законом не определена, поэтому оно может быть как тайным, так и открытым, но его результаты должны быть оформлены протоколом, в обязательном порядке приобщаемым к принятому уставу как подтверждение легитимности его происхождения.

Определённые сложности могут возникнуть у редакции в том случае, когда поиск согласия по поводу тех или иных принципиальных положений устава затягивается: журналисты голосуют против варианта устава редакции, предложенного учредителем, а учредитель в свою очередь отказывается утверждать варианты, принятые коллективом журналистов. Как уже было сказано, такое промедление угрожает средству массовой информации аннулированием его свидетельства о регистрации.

Соблюдение процедур, предусмотренных в редакционном уставе, является обязательным при роспуске или закрытии редакции, при перемене названия СМИ, состава учредителей и, конечно, при переизбрании главного редактора. Как только нарушается редакционный устав, обиженная сторона вправе обращаться в суд и требовать отмены всех решений, принятых с нарушением устава.

Следует заметить, что для нашей журналистики характерно формальное отношение к содержанию и процедуре принятия устава. Видимо, это связано, во-первых, со слабыми возможностями трудовых коллективов и профсоюзов отстаивать свои права, что вызвано тяжёлым экономическим положением большинства журналистов, и, во-вторых, с пренебрежением учредителями требованиями законодательства о СМИ.

Устав ограничивает возможность, по крайней мере, юридическую, учредителей (собственников) вмешиваться в редакционную деятельность. Он является гарантией того, что свобода массовой информации не подменяется свободой владельцев СМИ. Необходимо понимать, что обратная ситуация является порочной, неконституционной и антидемократичной. Конечно, можно возразить, что журналисты также порой присваивают себе право распоряжаться свободой массовой информации в собственных корыстных интересах. Однако здесь надо, по крайней мере, учесть, что журналистов в десятки, сотни раз больше, чем учредителей, они представители различных слоёв населения, их сложнее обвинить в оторванности от повседневных нужд населения.

Сохранение в тайне журналистских источников

Любое лицо, предоставляющее информацию журналисту, следует рассматривать как «источник информации». Закон о СМИ устанавливает, что одной из обязанностей журналиста является *сохранение в тайне источника информации* (п. 4 ч.1 ст.49). Это один из основных принципов журналистской профессии, смысл которого заключается в следующем. Достоянием общественной свободы является то, что граждане могут безбоязненно сообщать журналистам о социально значимых проблемах и событиях, а также обсуждать, в том числе анонимно, подобные события в средствах массовой информации, даже если предоставленная ими информация включает сведения о неблагоприятных поступках и поведении самих информаторов. При этом дискуссия в СМИ имеет общественную значимость большую, чем непосредственное нахождение и осуждение виновных. Введение такой нормы в закон предоставляет защиту как гражданину, который, разглашая информацию журналисту, не опасается за свою судьбу и благополучие, так и журналисту – от несвойственной ему роли агента государственных органов охраны правопорядка.

На практике эта обязанность должна обеспечивать освобождение журналистов от необходимости раскрывать источники информации, полученной ими в процессе профессиональной деятельности. В связи с этим заметим, что пункт 3 статьи 56 «Свидетель» Уголовно-процессуального кодекса³⁰ (УПК) РФ приводит перечень лиц, не подлежащих допросу в качестве свидетелей (адвокат, священнослужитель и др.), в который не входят работники СМИ.

На первый взгляд возникает противоречие положений УПК и закона о СМИ. Но существование этого закрытого перечня не исключает возможности иных случаев освобождения от обязанности давать свидетельские показания. Такая возможность прямо предусмотрена Конституцией РФ (ч. 2 ст. 51), которая позволяет преодолеть указанное противоречие между нормами закона о СМИ и УПК РФ. В ней говорится, что «Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания».

В дополнение к норме, обязывающей *журналиста* сохранять конфиденциальность источника информации, закон о СМИ устанавливает, что и *редакция* обязана сохранять в тайне источник информации. Она не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени. Но это право не носит абсолютный характер – редакция всё же обязана раскрыть конфиденциальный источник информации по требованию суда в связи с рассматриваемым этим судом делом, в рамках рассмотрения которого необходимо выяснить эту личность, например, для того, чтобы вызвать её в качестве свидетеля (ч. 2 ст. 41 «Обеспечение конфиденциальности информации»). Таким образом, в соответствии с законом о СМИ редакция – как и работающий в ней журналист – не вправе разглашать имя источника ни по требованию полиции, ни по требованию следственных органов, ни по требованию Федеральной службы безопасности и т. д.

Большое значение в современном понимании смысла статьи закона о СМИ в отношении защиты конфиденциальности источников информации имеет постановление пленума Верховного суда РФ «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»³¹. Остановимся ненадолго на вопросе о месте таких постановлений Верховного суда РФ в иерархии источников права в нашей стране. Согласно

³⁰ [битая ссылка] «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 №174-ФЗ

³¹ Постановление пленума Верховного суда Российской Федерации от 15 июня 2010 г. №16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». URL: [битая ссылка] <http://www.rg.ru/2010/06/18/smi-vs-dok.html>

Конституции РФ (ст. 126), Верховный суд Российской Федерации, является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, отнесенным к компетенции судов общей юрисдикции. В целях обеспечения единства судебной практики он даёт судам разъяснения по вопросам судебной практики и применения законодательства Российской Федерации.

В постановлениях Верховного суда РФ по применению законодательства обычно обобщаются выработанные судебной практикой подходы к разрешению вопросов, возникающих при рассмотрении той или иной категории дел. Они основаны на опыте и знании судей, практикующих юристов и учёных и облакаются в форму конкретных разъяснений. В этом их принципиальное отличие от научно-практических комментариев, которые основываются на собственном видении учёных и специалистов толкования той или иной нормы. Для судей постановления являются ориентиром, подлежащим учёту в целях вынесения законных, обоснованных и справедливых решений.

В упомянутом постановлении «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» Верховный суд особо рассмотрел условия раскрытия *источника конфиденциальной информации*, послужившей основой для публикации в средстве массовой информации. Постановление напомнило судам, что им необходимо руководствоваться нормой статьи 41 закона о СМИ. Согласно ей редакция обязана сохранять в тайне источник информации, она не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени (за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом). Таким образом, персональные данные лица, предоставившего редакции сведения с условием неразглашения его имени, составляют специально охраняемую федеральным законом тайну.

Тем самым Верховный суд РФ подтвердил отсутствие противоречия указанной нормы закона о СМИ статье 56 принятого позднее Уголовно-процессуального кодекса (УПК) РФ. Значение этого разъяснения заключается в том, что привыкшим к работе с УПК РФ органам следствия и дознания становится понятным, какую норму им следует применять – и это норма закона о СМИ о защите источников конфиденциальной информации редакции.

И хотя суд по-прежнему на любой стадии судебного производства по делу вправе потребовать от соответствующей редакции предоставить сведения об источнике информации, Верховный суд делает важное для свободы журналистики уточнение. В постановлении сказано: требовать раскрытия источника суд вправе, «если исчерпаны все иные возможности для установления обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, и общественный интерес в раскрытии источника информации явно перевешивает общественный интерес в сохранении его тайны».

Очевидно, что отныне суд должен сформулировать причины, по которым общественный интерес в раскрытии перевешивает заинтересованность в сохранении источника в тайне.

Позиция Верховного суда отвечает передовой практике, ведь с точки зрения общеевропейских стандартов и в духе постановлений Европейского суда по правам человека раскрытие источника может быть оправдано лишь такими целями как защита человеческой жизни; предотвращение тяжкого преступления; защита лица, обвиняемого или признанного виновным в совершении тяжкого преступления.

Для сравнения, Рекомендация № R (2000) 7 Комитета министров государствам – членам Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации устанавливает необходимость предусмотреть в национальном законодательстве меры по защите права журналистов не раскрывать информацию, позволяющую определить её источник, в соответствии со статьёй 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В ней рекомендуется, чтобы компетентные органы конкретно указывали причины,

по которым интерес в раскрытии источника перевешивает заинтересованность в нераскрытии. Речь, в частности, идёт о случаях необходимости раскрытия источника в целях защиты человеческой жизни, предотвращения тяжкого преступления или обеспечения защиты в уголовном деле лица, обвиняемого или признанного виновным в совершении серьёзного преступления при условии соблюдения некоторых условий. К последним относится соблюдение того, чтобы раскрытие источника происходило, только в том случае, если другие средства и источники были исчерпаны сторонами в деле о раскрытии. Такие меры могут, например, включать внутреннее расследование в случае, когда была распространена секретная внутренняя информация о предприятии или его администрации, усиление ограничений на доступ к определённой тайне, общее расследование следственными органами или распространение опровергающей информации в качестве контрмеры.

Важность защиты журналистских источников для свободы печати в демократическом обществе и опасное воздействие, которое судебный приказ о раскрытии источника может оказать на осуществление свободы печати были подчёркнуты в постановлении Европейского суда по правам человека по делу *Гудвин против Соединённого Королевства* от 27 марта 1996 года. В другом постановлении (*Ромен и Шмит против Люксембурга*) Европейский суд признал полицейские обыски, имевшие целью установить источник информации журналиста, даже если они не дали результата, как ещё более опасный акт в отношении свободы выражения мнения.

Трудовые отношения в редакции

Трудовой договор в редакции средства массовой информации составляется в соответствии с *Трудовым кодексом Российской Федерации*.³² Этот кодекс раскрывает понятие и содержание договора, который заключается между работодателем и работником. При этом работодатель обеспечивает работника «фронтом» работы, оговоренными законодательством и коллективным договором условиями труда и гарантирует выдачу работнику заработной платы в полном размере. Работник же обязуется лично выполнять предусмотренный в договоре объём работы и соблюдать существующий трудовой распорядок. Договор между работником и работодателем заключается в письменной форме на определённый (до пяти лет) или неопределённый срок. Содержание функции, которую по трудовому договору обязуется выполнять работник, обычно раскрывает должностная инструкция, с которой работника должны ознакомить при поступлении на работу в ту или иную организацию. Если инструкции нет, то должностные обязанности журналиста должны быть подробно прописаны в трудовом договоре.

Необходимо чётко разделять трудовой договор и смежные гражданско-правовые соглашения, такие как договор личного подряда, договор подряда или оказания услуг или авторский договор, которые также могут быть использованы в редакциях при привлечении разных специалистов к процессу выпуска продукции СМИ. С помощью таких договоров редакции обычно привлекают внештатных авторов для выполнения определённой работы. К сожалению, по данным профсоюза журналистов России, лишь чуть более 60 процентов работников СМИ имеют трудовые договоры, абсолютное большинство которых – срочные, то есть заключаемые на ограниченный срок. Более того, самыми бесправными оказываются редакторы муниципальных газет, с половиной из которых местные администрации заключают контракты на год, добиваясь таким образом «покладистости и управляемости»³³. При этом деятельность редакции СМИ в целом носит обычно постоянный характер (если верить учредительным документам, то именно такую задачу ставят перед собой её создатели).

В соответствии с Трудовым кодексом РФ, *срочный договор* может применяться лишь в определённых случаях (ст. 59). В редакционной работе такой договор заключается, например, по следующим основаниям:

- 1) для замены временно отсутствующего работника, за которым в соответствии с законом сохраняется место работы;
- 2) с лицами, поступающими на работу в организации – субъекты малого предпринимательства с численностью до 40 работников, а также к работодателям – физическим лицам;
- 3) с лицами, направляемыми на работу за границу;
- 4) для проведения работ, связанных с заведомо временным (до одного года) расширением производства или объёма оказываемых услуг;
- 5) с лицами, обучающимися по дневным формам обучения;
- 6) с лицами, работающими в данной организации по совместительству;
- 7) с творческими работниками средств массовой информации, участвующими в создании произведений.

Срочный трудовой договор расторгается с истечением срока его действия, о чём работник должен быть предупрежден в письменной форме не менее чем за три дня до его увольнения. Кстати, в случае увольнения по собственному желанию работник обязан предупредить работодателя в письменной форме за две недели (ст. 79 и 80 Трудового кодекса).

³² [битая ссылка] «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 №197-ФЗ

³³ Речицкий Л. Профсоюз: идея или реальность? / Журналист. – 2007. – №5. – С. 19.

У журналистов имеются также трудовые гарантии, предоставленные избирательным законодательством: Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁴ и законами о выборах субъектов федерации. В них предусмотрен запрет на увольнение или перевод на другую работу журналистов и руководителей средства массовой информации, участвовавших в деятельности по информационному обеспечению выборов или референдума, в течение одного года после окончания соответствующей избирательной кампании.

При Министерстве здравоохранения и социального развития действует Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) – орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору за соблюдением трудового законодательства всеми организациями и физическими лицами.

Эта служба осуществляет проверки, обследования, выдачу обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, привлечение виновных к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Она обязана принимать меры по устранению обстоятельств и причин выявленных нарушений и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан. Существуют и территориальные органы Роструда по государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства (государственные инспекции труда). К числу основных задач этих органов отнесены такие, как защита трудовых прав работников от незаконных действий работодателей, должностных лиц и других ответственных работников организаций, ущемляющих трудовые права. Они вправе контролировать деятельность редакций независимо от форм их собственности и организационных особенностей.

³⁴ [битая ссылка] Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Порядок прекращения деятельности СМИ

Прекратить деятельность средства массовой информации может его учредитель в порядке, предусмотренном в уставных документах редакции. В 2015 году 4 129 СМИ закрылись по решению учредителей (в 2014 г. – 2 587).

Деятельность СМИ, не выходящих в свет по тем или иным причинам более года, может быть прекращена решениями судов по искам регистрирующего органа – уже упомянутой *Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзора)* и её региональных управлений. В 2015 году так закрыли 2 460 средств массовой информации³⁵.

Ниже речь пойдёт о *принудительном* прекращении деятельности редакции СМИ по инициативе государственных органов. Хотя ядром системы гарантий свободы массовой информации является обеспечение невмешательства государства в содержание, производство и распространение информации, закон о СМИ предусматривает исключения из этого правила. Они выступают, прежде всего, в виде «злоупотреблений» свободой массовой информации и служат основанием для санкций не столько в отношении журналистов, сколько редакций СМИ целиком.

Процедура принудительного прекращения деятельности СМИ по инициативе органов государственной власти достаточно сложная и длительная. Её применение возможно либо в случае нарушения редакцией положений статьи 4 закона о СМИ («Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации»), либо в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»³⁶.

Процедура начинается с того, что в соответствии со статьёй 16 закона о СМИ Роскомнадзор выносит письменное *предупреждение*, направляемое главному редактору, редакции или учредителю.

При этом нужно помнить, что по тому же закону (ст. 19) возглавляемая редактором редакция осуществляет свою деятельность на основе профессиональной самостоятельности, а учредитель не вправе вмешиваться в редакционную деятельность СМИ без специальных на то полномочий (ст. 18). Раз так, то учредитель обычно не в состоянии «исправить» эту деятельность. Возможно, что вынесение письменного предупреждения учредителю, предусмотренное статьёй 16 закона о СМИ, взаимосвязано с положением статьи 18 закона о СМИ, предусматривающим возможность учредителя обязать редакцию поместить бесплатно и в указанный срок сообщение или материал от его имени (заявление учредителя): в таком случае ответственность за его содержание несёт учредитель, а не редакция. Так или иначе, практика показывает, что эта двусмысленность может служить основанием для успешного оспаривания предупреждения учредителю: ведь с его стороны, скорее всего, не было нарушений при публикации спорного материала и учредитель не в состоянии исполнить требования Роскомнадзора³⁷.

³⁵ Публичный доклад 2015. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. – М., 2016. – С. 56. URL: [битая ссылка] http://rkn.gov.ru/docs/docP_1485.pdf

³⁶ [битая ссылка] Федеральный закон от 25.07.2002 №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»

³⁷ Решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) по делу № А58—3258/2009 от 3 июля 2009 г. URL: [битая ссылка] http://www.arbitr.ru/bras.net/filepage.aspx?id_doc=e9861bb7-c86f-4a92-82d7-42c03ea133d5&filename=e9861bb7-c86f-4a92-82d7-42c03ea133d5.pdf. Решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) по делу №2—3441-10 от 18 июня 2010 г. URL: [битая ссылка] <http://sudact.ru/regular/doc/azlmsmRYKe6d/>

Предупреждение содержит указание на конкретные редакционные материалы, в которых допущено злоупотребление свободой массовой информации, и сообщает, в чём оно выразилось. Оно выносится на основании оформления результатов проведённого Роскомнадзором «мероприятия по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации». В соответствии с положением об осуществлении таких мероприятий, других актов органов исполнительной власти, по результатам проведённого мероприятия проводившими его уполномоченными должностными лицами Роскомнадзора или его территориального органа составляется докладная записка. Она оформляется непосредственно после его завершения и содержит соответствующие рекомендации вынести предупреждение. Докладную записку подписывают все должностные лица, проводившие мероприятие по контролю, визирует руководитель надзорного или территориального органа, после чего в неё запрещается вносить изменения и дополнения. Именно на основании докладной записки руководитель органа по контролю или его заместитель в порядке, установленном законодательством, принимает решение о вынесении письменного предупреждения учредителю и (или) редакции (главному редактору) средства массовой информации.

Верховный суд РФ указал, что данная процедура, как впрочем и её нарушения, «хотя и носят определённо формальный характер, однако направлены на обеспечение единообразного производства проверочных мероприятий, одинакового подхода органа, осуществляющего контроль (надзор), ко всем без исключения средствам массовой информации в целях минимизации возникновения у последних оснований считать отношение государственного контрольного органа необъективным и предвзятым, а полученные в ходе проверок результаты недостоверными»³⁸.

Если в течение двенадцати месяцев Роскомнадзор выносит два предупреждения редакции (учредителю) по статье 4 закона о СМИ и обнаруживает третье, то он уже вправе обратиться в суд общей юрисдикции с заявлением о прекращении деятельности этого СМИ. В суде представители власти должны будут доказать обоснованность своего требования. Процедура прекращения деятельности откладывается, если предыдущие предупреждения Роскомнадзора были оспорены в судебном порядке, – до вынесения соответствующего решения суда.

Говоря о перечне злоупотреблений, приведённом в статье 4 закона о СМИ, следует в первую очередь назвать большую группу действий, запрещённых *антитеррористическим и антиэкстремистским законодательством* (см. главу IV). Не допускается использование средств массовой информации для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов. Запрещается распространение информации об общественном объединении или иной организации, включённой в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена. Злоупотреблением также признаётся сбор информации журналистами на территории (объекте) проведения контртеррористической операции с нарушением порядка, определённого руководителем такой операции.

³⁸ Определение Верховного суда РФ от 19 марта 2014 г. по делу №5-АПГ13—57. URL: http://www.supcourt.ru/stor_pdf.php?id=584842

При освещении контртеррористической операции особо запрещается распространение в СМИ сведений о специальных средствах, технических приёмах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей. Хотя нарушение законов о государственной тайне и о персональных данных само по себе также является злоупотреблением свободой массовой информации, дополнительно запрещается огласка сведений о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении контртеррористической операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии теракта, и о членах семей указанных лиц.

Ко второй группе злоупотреблений свободой массовой информации относится использование СМИ *в целях совершения уголовно наказуемых деяний*. Другими словами, любое преступление, наказание за которое предусмотрено Уголовным кодексом РФ и совершённое с использованием СМИ, является злоупотреблением этой свободой. Некоторые из этих преступлений (например, разглашение государственной или иной специально охраняемой законом тайны), очевидно, наиболее характерные для СМИ, прямо названы в статье 4.

Сюда же следует отнести и распространение в СМИ, а также в информационно-телекоммуникационных сетях информации о *несовершеннолетнем*, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия). Информация о несовершеннолетнем включает фамилию, имя, отчество, фото- и видеозображение его самого, а также его родителей и иных законных представителей. К ней также относится информация о дате его рождения, месте жительства или временного пребывания, месте учёбы (работы), аудиозапись его голоса, а также иная информация, позволяющая прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего. Исключение представляют случаи распространение такой информации в целях защиты прав и законных интересов пострадавшего несовершеннолетнего. Но и здесь такое возможно при соблюдении одного из трёх условий:

- 1) получение согласия несовершеннолетнего и его законного представителя;
- 2) получение согласия законного представителя несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста;
- 3) отсутствие согласия несовершеннолетнего, достигшего четырнадцатилетнего возраста и пострадавшего в результате противоправных действий (бездействия), и (или) законного представителя такого несовершеннолетнего, если получить это согласие невозможно либо если законный представитель такого несовершеннолетнего является подозреваемым или обвиняемым в совершении данных противоправных действий.

Другие преступления, совершаемые при помощи СМИ (например, клевета), к злоупотреблениям не отнесены и практики прекращения деятельности СМИ по ним не существует.

Ответ на вопрос, почему одни уголовные преступления (распространение экстремистских материалов, разглашение тайн) прямо названы в статье 4, а все остальные – нет, заключается в том, что первые могут привести не только к уголовной, но и к административной ответственности, а также к применению иных мер охранительного характера (например, прекращению деятельности редакции).

Необходимо понимать, что соучастником любого преступления может признаваться пособник преступника, то есть лицо, содействовавшее его совершению советами, указаниями или предоставлением информации (ст. 33 УК РФ).

Главная причина, по которой Роскомнадзор не слишком активен в своей деятельности по пресечению использования СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, заключается в следующем. Факт такого использования Роскомнадзор определить сам по себе не в состоянии. Поскольку правосудие по уголовному делу осуществляется только судом, то и вопрос о том, имело ли место использование средства массовой информации для совершения уголовно наказуемых деяний, возможно решать только с учётом наличия вступившего

в законную силу приговора или иного судебного решения по уголовному делу. На это обстоятельство указал Верховный суд РФ в упомянутом выше постановлении 2010 года о практике применения закона о СМИ.

К третьей группе можно отнести использование СМИ для *действий, за которые не предусмотрено уголовное наказание*. Все они названы в статье 4: пропаганда культа насилия и жестокости; использование СМИ для распространения материалов, содержащих нецензурную брань; использование скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей; распространение в СМИ сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических и психотропных веществ; пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов.



Способы закрытия СМИ

За некоторые из перечисленных в статье 4 правонарушений предусмотрена административная ответственность. Так, пропаганда либо незаконная реклама наркотических и психотропных веществ влечёт наложение административного штрафа на юридических лиц от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. При этом возможна конфискация рекламной продукции и оборудования, использованного для её изготовления (ст. 6.13 КоАП).

КоАП РФ также устанавливает для работников и редакций СМИ наказание в виде штрафа (зачастую, с конфискацией предмета правонарушения) за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) (ст. 13.11); распространение информации об общественном объединении или иной организации, ликвидированной или запрещённой судом как экстремистской, без обязательного указания на такую ликвидацию; за использование скрытых вставок; за незаконное распространение информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия); за распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества; распространение сведений, содержащих инструкции по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств (ст. 13.15); за изготовление или распространение продукции СМИ, содержащей нецензурную брань (ст. 13.21) и за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской или схожей с ней атрибутики или символики (ст. 20.3). В последнем случае возможен и административный арест на срок до 15 суток.

Тем не менее, главным инструментом противодействия злоупотреблениям свободой массовой информации остаются предупреждения Роскомнадзора. Выявлением экстремистских нарушений наряду с ним занимаются органы прокуратуры, получившие по Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности» полномочия предупреждать редакции СМИ, а также требовать прекращения их деятельности.

Особое внимание к экстремизму видно из статистики. Например, в 2015 году Роскомнадзором и его территориальными органами было всего вынесено 142 предупреждения, из них 39 – за использование СМИ для осуществления экстремистской деятельности³⁹.

В уже упомянутой выше резолюции «Преследования прессы в Республике Беларусь», принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы в 2004 году, указано на недопустимость *в принципе* вынесения предупреждений (письменных либо устных) в адрес редакций СМИ по поводу злоупотребления ими свободой массовой информации. Совет Европы усмотрел в этом нарушение «фундаментального принципа разделения властей между исполнительной и судебной властями и противоречие статье 10 Европейской Конвенции», потребовав (в данном случае от Белоруссии) изменить соответствующие статьи закона о СМИ.

³⁹ Публичный доклад 2015. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. М.: 2016. – С. 56. URL: [битая ссылка] http://rkn.gov.ru/docs/docP_1485.pdf

Дело агентства Росбалт

В случае несогласия редакции с основаниями для вынесения предупреждения в её адрес его можно оспаривать в суде. Своё внимание этому вопросу уделил Верховный суд РФ в постановлении пленума 2010 года. Он, в частности, разъяснил, что при рассмотрении жалоб на предупреждения Роскомнадзора судам следует учитывать не только использованные в материале СМИ слова и выражения (формулировки), но и *контекст*, в котором они были употреблены. В частности, следует учитывать, каковы цель, жанр и стиль статьи, программы либо их соответствующей части; можно ли расценивать их как выражение мнения в сфере политических дискуссий или как привлечение внимания к обсуждению общественно значимых вопросов; основана ли статья, программа или материал на интервью и каково отношение интервьюера и (или) представителей редакции средства массовой информации к высказанным мнениям, суждениям, утверждениям. Следует также учитывать общественно-политическую обстановку в стране в целом или в отдельной её части (в зависимости от региона распространения данного средства массовой информации). Данный вывод пленума видимо предполагает и то, что, устанавливая факт злоупотребления свободой массовой информации, судам необходимо выяснять наличие противоправной цели главного редактора. Ведь именно он принимает окончательное решение о производстве и выпуске средства массовой информации и несёт ответственность за содержание распространённых сообщений и материалов.

Наиболее важным в судебной практике по вынесенным Роскомнадзором предупреждениям следует признать недавнее определение Судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ по делу одного из крупнейших в стране информагентств Росбалт.⁴⁰ В ходе заседания Судебной коллегии было установлено, что Роскомнадзор обратился в Московский городской суд с заявлением о прекращении деятельности этого информационного агентства, ссылаясь на распространение на его сайте – посредством гиперссылок – видеоматериалов, содержащих нецензурную брань. Решением Мосгорсуда заявление Роскомнадзора, основанное на вынесенных ранее двух предупреждениях редакции в связи с распространением этих материалов, было удовлетворено. Ранее отдельным решением мирового судьи главный редактор Росбалта был привлечён к административной ответственности (штрафу). Росбалт обжаловал решение городского суда в суде Верховном. Принимая доводы о том, что обжалуемое решение основано на букве закона, Судебная коллегия ВС РФ не согласилась с выводами Мосгорсуда о необходимости прекращения деятельности СМИ, исходя из следующих обстоятельств и аргументов.

Право на свободу слова и распространение информации может быть ограничено только в целях защиты конституционных ценностей. При этом судам следует соблюдать принцип юридического равенства и вытекающие из него критерии разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом демократическом государстве. Ограничения свободы слова и информации не должны искажать основное содержание этого конституционного права и посягать на само его существо – иное ведет к его умалению и отмене. Об этом, напомнил Верховный суд, говорят постановления Конституционного суда РФ. В них отмечается также, что ограничение свободы слова и информации не должно происходить лишь на том основании, что распространяемые сведения не укладываются в общепринятые представления, не согласуются с «устоявшимися традиционными взгля-

⁴⁰ Определение Верховного суда РФ от 19 марта 2014 г. по делу №5-АПГ13—57. URL [битая ссылка] http://www.supcourt.ru/stor_pdf.php?id=584842

дами и мнениями», вступают в противоречие с морально-нравственными и (или) религиозными предпочтениями.

Принимая решение о прекращении деятельности средства массовой информации в качестве меры, необходимой для защиты прав и законных интересов других лиц, суд должен быть убеждён, что в своей совокупности неоднократные нарушения закона о СМИ были действительно существенными. Только тогда суд, с учётом всех обстоятельств дела, включая оценку характера допущенных редакцией нарушений и вызванных ими последствий, может пойти на такие крайние меры.

По мнению Верховного суда, вопрос о том, является ли такая мера соразмерной и адекватной содеянному, не был разрешён Мосгорсудом в деле Росбалта. Ему следовало выяснить характер правонарушения, обстоятельства его совершения, тяжесть вызванных им последствий и т. д. Например, как следует из материалов дела, после вынесения Роскомнадзором соответствующих предупреждений видеоматериалы, содержавшие нецензурную брань, были незамедлительно удалены с сайта Росбалта. Не было учтено и то обстоятельство, что в течение ряда лет до получения предупреждений какие-либо претензии к деятельности информагентства со стороны Роскомнадзора не было.

При определении пропорциональности принятой судом к средству массовой информации меры ответственности Судебная коллегия посчитала правильным исходить не из содержания самих видеоматериалов в отдельности, а из совокупного содержания обеих страниц сайта, где эти материалы были размещены, учитывать их контекст. Об этом говорят и разъяснения постановления пленума Верховного суда РФ «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» (см. выше).

Как видно из копий страниц, послуживших основой для предупреждений, размещённые на них в качестве гиперссылок на ресурсы YouTube видеоролики связаны с новостными заметками «В Краснодаре горожане задержали буйного южанина с топором» и «Pussy Riot осквернили нефтяные вышки». По мнению Судебной коллегии, эти публикации имеют скорее социально-политическую направленность, чем цель эпатировать, то есть намеренно нарушать общепринятые нормы и правила поведения, поражая воображение интернет-пользователей содержащимися в них нецензурными выражениями.

Из материалов дела следует, что информационное агентство обратилось в Таганский районный суд г. Москвы с заявлениями об оспаривании вынесенных в его адрес предупреждений. Однако в их рассмотрении по существу было отказано, а заявления оставлены без рассмотрения.

Разрешая требования Роскомнадзора о прекращении деятельности СМИ, Мосгорсуд ограничился лишь констатацией фактов нарушения законодательства о средствах массовой информации. Он должен был учесть, что оценка правомерности предупреждений состоит и в проверке соблюдения порядка (см. выше) и оснований вынесения таких предупреждений. Судебная коллегия обнаружила, что существующие требования при вынесении предупреждений Роскомнадзором не были соблюдены.

В связи с этим, Верховный суд посчитал, что применение прекращения деятельности СМИ в качестве необходимой меры защиты от злоупотреблений свободой массовой информации нельзя признать правомерным. При таком положении дела с учётом его конкретных обстоятельств решение Мосгорсуда о прекращении деятельности средства массовой информации было признано незаконным и подлежащим отмене.

Заметим, что практика вынесения предупреждений Роскомнадзора и судебных санкций за распространение в СМИ нецензурной брани относительно широко распространена⁴¹.

⁴¹ См., напр., Постановление Пермского краевого суда от 25 февраля 2014 г. по делу №44а-96/2014. URL: [битая ссылка] <https://rospravosudie.com/court-permskij-kraevoj-sud-permskij-kraj-s/act-447927604/>; Постановление мирового судьи Димит-

Закрепление прочитанного материала

Почему так важно знать законодательное определение того, кто является журналистом?

В чём отличия устава редакции и устава юридического лица? Может ли редакция не быть юридическим лицом? Приведите примеры.

Почему журналисту необходимо знать содержание устава редакции, в которой он работает?

В чём специфика трудовых отношений в редакционном коллективе? Почему журналисту невыгодно заключать срочный договор?

Сравните функции Роскомнадзора и Роспечати.

Чем отличается учредительный договор от устава редакции СМИ?

Покажите, в чём отличия устава редакции от устава юридического лица.

Чем опасно злоупотребление журналистом свободой массовой информацией для редакции его СМИ?

СМИ являются субъектом или объектом права? Ответ обоснуйте.

Литература

Давтян С. Л. Редакционные уставы. Правовые особенности организации и функционирования редакции СМИ / под ред. А. Г. Рихтера. – М.: Ин-т проблем информационного права, 2004. – 192 с.

Договоры в деятельности средств массовой информации / отв. ред. Н. Д. Гобешия. – М.: Права человека, 2001. – 210 с.

Оформление трудовых отношений в редакциях СМИ / авт.-сост.: А. А. Кашин, Д. С. Корсаков, М. А. Ледовских, С. В. Педько. – М.: Престиж, 2007. – 120 с.

Правовой статус редакции СМИ / Авт.-сост. Г. Ю. Арапова, С. И. Кузеванова, М. А. Ледовских, А. Е. Меркер. – 2-е изд, испр. и доп. – Воронеж: ООО Фирма «Элист», 2012. – 116 с.. URL: http://www.mmdc.ru/files/books/status_redakcii.pdf

Регистрация СМИ. Типовые уставы СМИ / сост. С. И. Земскова; под ред. президента ФЗГ А. К. Симонова. – М.: Юридический мир, 2006. – 96 с.

Регистрация средств массовой информации в регионе ОБСЕ. Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. – Вена, 2006. URL: [битая ссылка] <http://osce-fom.cjes.ru/docs/?did=7>

Резолюция X съезда Союза журналистов России «О приоритетных направлениях работы СЖР на 2013—2018 гг.». – Москва, 19 апр. 2013 г. – С. 12—18. URL: [битая ссылка] <http://www.ruj.ru/x/the-resolution-on-priority-directions-of-work-of-the-russian-union-of-journalists-in-2013-2018-years.php>

Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики: Хрестоматия. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2011. – С. 32—64.

Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации. – М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 225—246.

Интернет-ресурсы

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд): [битая ссылка] <http://www.rostrud.ru/> и [битая ссылка] <http://onlineinspector.ru/>

Союз журналистов России: [битая ссылка] <http://www.ruj.ru/>

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал: [битая ссылка] <http://web1.law.edu.ru/>

Россия – конфликты в СМИ: Нарушения прав журналистов и СМИ в Российской Федерации: mediaconflictsinrussia.org

Глава III. Государственная политика в области СМИ

Недопустимость цензуры

Ключевая для правовых основ деятельности СМИ норма российского права – это пятая часть статьи 29 Конституции РФ, которая гласит: «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

Несмотря на общий запрет цензуры, Конституция допускает превентивные ограничения в осуществлении права на свободу массовой информации в течение определённого периода времени при введении чрезвычайного или военного положения. Статья 56 Конституции РФ позволяет в условиях чрезвычайного положения и – по аналогии – военного положения устанавливать в целях безопасности граждан и защиты конституционного строя отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Такие ограничения могут распространяться на свободу мысли⁴², слова и массовой информации, они предусмотрены соответствующими федеральными конституционными законами. Вместе с тем, по российской Конституции, ограничению не подлежит ряд других прав: на жизнь, достоинство, неприкосновенность частной жизни, нераспространение информации о частной жизни лица без его согласия, свободу совести и вероисповедания, а также комплекс гарантий, обеспечивающих эффективную судебную защиту нарушенных прав.

Свобода мысли и слова, свобода информации являются одной из основ развитого общества, они помогают раскрыть потенциал личности, являются основой духовной жизни общества и инструментом укрепления идентичности государства. В сфере политики без этих свобод не могут развиваться политические партии и иные общественные объединения. С ними неразрывно связан ряд политических прав, в том числе право на участие в выборах, на проведение референдумов, митингов и шествий и т. д. Они способствуют поиску эффективных путей реализации национальной политики, формируют стабильные условия для создания и упрочения демократии и правового государства, являются краеугольным камнем основ журналистики в современном обществе. Эти свободы должны прежде всего восприниматься средством обеспечения других прав граждан. Сам факт того, что подобные нормы вошли в *конституционное* право нашего государства, подтверждает фундаментальность этих прав и свобод человека: они имеют высшую по сравнению с иным законодательством силу.

В соответствии со статьёй 3 российского закона о СМИ под цензурой понимается требование к редакциям со стороны государственных органов власти или от должностных лиц этих органов предварительного согласования предназначенных для распространения сообщений и материалов. К цензуре та же статья относит и наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей. Закон запрещает создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Важно понимать, что в юридическом смысле цензура может быть только предварительной. В правовом смысле, а не в быденном понимании, она может быть только государственной. Другими словами, закон запрещает предварительную государственную цензуру.

⁴² Что, видимо, вступает в теоретическое противоречие с нормой статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая не предусматривает возможности ограничения права беспрепятственно придерживаться своего мнения (см. главу I).

Российский КоАП (ст. 13.16) предусматривает наказание за воспрепятствование законному распространению продукции СМИ либо установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража печатного СМИ. Ответственность состоит в небольшом штрафе на граждан (от 300 до 500 руб.), на должностных лиц (от 500 до 1000 руб.) и на юридических лиц (от 5 тыс. до 10 тыс. руб.).

В этой связи интерес представляет дело *Салиев против России*, рассмотренное Европейским судом по правам человека. Его обстоятельства следующие. После публикации в муниципальной газете «Вечерний Магадан» критической статьи Кахрама Салиева «Акции для московского мавра», касавшейся высокопоставленных политиков причастных к приватизации Колымской гидроэлектростанции, часть её тиража была изъята из киосков Роспечати. Следствие, проводившееся в Магадане, доказало, что изъятие было проведено по распоряжению главного редактора. Мотивацией редактора было стремление «избежать судебных исков и разбирательств, которые могли последовать за публикацией статьи, и защитить сотрудников редакции». Автор же расценил изъятие тиража как вмешательство в осуществление им свободы прессы. Городской суд подтвердил право редакции распоряжаться собственностью (экземплярами газеты) по своему усмотрению.

Изучив обстоятельства дела, ЕСПЧ заметил, что главной причиной изъятия экземпляров издания было содержание статьи, причём этот факт ошибочно не анализировался российскими судами. В результате они не смогли уравновесить право Салиева на свободу выражения мнения с возможными интересами других сторон (например, защиты репутации лица, подвергшегося в статье критике). ЕСПЧ полагал, что в данном деле национальные суды должны были применить нормы статьи 3 закона о СМИ.

ЕСПЧ обратил внимание, что газета, принадлежит и финансируется местным органом власти, вся её материальная собственность и оборудование принадлежат муниципалитету, а главный редактор назначается администрацией Магадана и получает от него зарплату. Следовательно, независимость издания «сильно ограничена существованием крепких административных и экономических связей с муниципалитетом». В свою очередь, практика ЕСПЧ убедительно демонстрирует, что муниципалитет в России является «государственным органом власти» в терминах права Европейской конвенции по правам человека. ЕСПЧ заключил, что в данных обстоятельствах, принимая решение об изъятии части тиража, главный редактор осуществил «генеральную политическую линию муниципалитета, выступая его представителем». К тому же, главный редактор газеты заявлял, в том числе страсбургскому суду, что это решение было принято под нажимом и оформлено задним числом. Произшедший инцидент привёл его к решению покинуть пост главного редактора.

ЕСПЧ подчеркнул, что отношения между журналистом и главным редактором не сводятся лишь к деловым отношениям. По крайней мере, в настоящем деле это было не так, поскольку газета «Вечерний Магадан» была собственностью государства, она была создана не как коммерческое предприятие, а как муниципальное учреждение, для информирования населения о «социальной, политической и культурной жизни» в городе. Суд отметил, что по всем признакам статья Салиева имела отношение к важной теме, представлявшей общественный интерес. При этом никто не ставил под сомнение достоверность изложенных в ней фактов, на которых были основаны изложенные в статье критические взгляды. Экземпляры газеты были изъяты и уничтожены уже после того, как статья была принята редакцией, напечатана и обнародована. Она была доступной подписчикам и читателям в публичных библиотеках. После выхода статьи, любое решение, ограничивающее её распространение, следует рассматривать как вмешательство в осуществление Салиевым свободы выражения мнения, невзирая на тот факт, что оно было принято главным редактором издания.

Подводя итог, ЕСПЧ посчитал, что решение редактора было продиктовано его страхом перед негативными последствиями, которые могла иметь публикация статьи. Этот страх

не имел конкретной причины; он не имел отношения к каким-либо предстоящим (или неизбежным) судебным разбирательствам или правилу, безусловно запрещающему такую публикацию. Учитывая общий контекст данного дела и двойственную роль главного редактора, его решение изъять газеты можно охарактеризовать как проявление политической цензуры, как действие должностного лица муниципального учреждения, направленное на предотвращение распространения массовой информации.

В таких обстоятельствах суд заключает, что изъятие экземпляров газеты, содержащей статью Салиева, не было необходимо в демократическом обществе и противоречило статье 10 Конвенции⁴³.

Цензура – зло, с самого начала признания демократических принципов построения современного российского общества государственная и партийная цензура стала антонимом свободы массовой информации, более того, по мнению некоторых отечественных авторов, отсутствие цензуры – это и есть свобода массовой информации. Однако такая точка зрения принципиальным образом противоречит современным воззрениям большинства западных исследователей. Доминирующим условием свободы слова более не является отсутствие цензуры – им стало утверждение гражданских прав. Действительно, информация свободна не столько тогда, когда государство снимает на её пути политические фильтры. Информация свободна, когда общество состоит из свободных и в полной мере реализующих свои гражданские и социальные права членов. В современном обществе гарантом свободы выступает сама общественная среда, а не отважные журналисты, как это порой представляется.

⁴³ *Салиев (Saliyev) против России*. Постановление Европейского суда по правам человека, 21 октября 2010 г. (Жалоба №35016/03). URL (на рус. яз.): [битая ссылка] http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice4/

Противодействие терроризму

Нормы о свободе массовой информации и о запрете цензуры не должны восприниматься как невозможность любого ограничения этой свободы со стороны государства или при помощи институтов государственной власти.

Изменившаяся после 11 сентября 2001 года ситуация в мире задала новый вектор контроля над информационными потоками, в том числе и в России, – война с терроризмом. Последующие события, включая и правовые, привели к тому, что борьбой с террористами стали оправдывать многие ограничения политических и гражданских свобод. Возникла цепочка законодательства, смысл которой довольно любопытен и поучителен.

В нашей стране Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» был принят ещё в 1998 году, но в 2006 году его заменили на ФЗ «О противодействии терроризму»⁴⁴. Изменилось не только название. Расширилось понятие преступления терроризма, под ним стали понимать не только *практику*, но и *идеологию насилия, связанную с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий*. Следует понимать, что далеко не любое убийство или похищение людей должно называться терроризмом, впрочем, как и далеко не любое политическое требование или резкое высказывание является поощрением терроризма. Верховный суд РФ полагает, что устрашающими население могут быть признаны такие действия, которые по своему характеру способны вызвать страх у людей за свою жизнь и здоровье, безопасность близких, сохранность имущества и т. п. Террористы своими действиями стремятся заставить органы власти под давлением находящегося в страхе и волнении населения принять те или иные удобные террористам решения. Только в такой ситуации захват, взрыв, убийство должны признаваться террористическим актом.

Таким образом, терроризм стал и идеологическим преступлением, а соответствующие изменения были внесены в закон о СМИ и в Уголовный кодекс РФ. В частности, к злоупотреблениям свободой массовой информации было отнесено распространение материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм.

В 2006 году в УК РФ была добавлена статья 205.2, которая установила строгую ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма, то есть публичное заявление о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании. Эти деяния, совершённые с использованием средств массовой информации, наказываются штрафом в размере от 300 тысяч до 1 миллиона рублей, либо принудительными работами на срок от трёх до пяти лет с лишением права заниматься определённой деятельностью (например, журналистской) на срок от трёх до пяти лет или без такового, либо лишением свободы на срок от пяти до семи лет с лишением права занимать определённые должности (например, редактора) или заниматься определённой деятельностью на срок до пяти лет.

Пленум Верховного суда РФ принял в 2012 году постановление «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности», в котором пояснил судам, что под *публичными призывами* к осуществлению террористической деятельности следует понимать выраженные в любой форме (устной, письменной, с использованием технических средств, информационно-телекоммуникационных сетей) обращения к другим лицам с целью побудить их к осуществлению террористической деятельности⁴⁵.

⁴⁴ [битая ссылка] Федеральный закон от 06.03.2006 №35-ФЗ «О противодействии терроризму»

⁴⁵ Постановление пленума Верховного суда РФ от 9 февраля 2012 года №1 «О некоторых вопросах судебной практики

Под *публичным оправданием* терроризма понимается публичное заявление о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании. При этом не важно, удалось в результате таких публичных заявлений побудить кого-нибудь вести террористическую деятельность или нет, хотя имеет значение, воспринимала публика призывы или нет. Введение в УК РФ этого понятия приравнивает выражение мнений к преступлениям и предоставляет широкие возможности для его интерпретации.

Дополнительно к уголовному наказанию для граждан КоАП РФ предусматривает – для юридических лиц – штраф в размере от 100 тысяч до одного миллиона рублей с конфискацией предмета правонарушения за производство либо выпуск продукции СМИ, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалы, публично оправдывающие терроризм, или другие материалы, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности (ст. 13.15).

В 2010 году суд рассматривал заявление редакции газеты «Псковская губерния» и её учредителя, в котором требовалось признать незаконным предупреждение, вынесенное областным Управлением Роскомнадзора в адрес редакции о недопустимости осуществления средством массовой информации экстремистской деятельности, а именно – публичного оправдания терроризма. Предупреждение было вызвано содержанием опубликованной в газете сразу после теракта в московском метро, 29 марта 2010 года, статьи «Об особенностях национального террора». Претензии Роскомнадзора вызвала следующая фраза: «Терроризм имеет социальные предпосылки. У сотен тысяч, а то и миллионов россиян условия существования таковы, что жизнь теряет свою ценность. Став смертником-шахидом, можно хоть детей обеспечить».

В суде представители редакции пояснили, что предупреждение Управления Роскомнадзора является необоснованным и немотивированным, поскольку вынесено в отсутствие заключения специалиста и не содержит правового обоснования того, в чём именно заключаются признаки публичного оправдания терроризма. Они отметили, что анализ спорной фразы проведён без учёта смыслового содержания всего текста, вырван из контекста. Представители Роскомнадзора, в свою очередь, пояснили, что вынесенное предупреждение основывалось на «личном вербальном восприятии» сотрудников Управления. Суд учёл то обстоятельство, что Следственный комитет отказал в возбуждении уголовного дела по статьям 205.2 и 282 УК РФ в связи с отсутствием состава преступления. Он также приобщил к делу экспертизу, в которой говорится:

В анализируемом текстовом фрагменте речь идёт о социальных предпосылках терроризма, и, прежде всего, об обесценивании человеческой жизни в тех условиях существования, в которых оказались миллионы россиян. Автор статьи пытается объяснить причину того, почему человек может выбрать судьбу смертника-шахида (т.е. смертника-террориста), а не оправдать террористов, и уж тем более, не призывает (даже скрыто) к осуществлению актов террора. Таким образом, указанный текстовой фрагмент не содержит ни публичных призывов к осуществлению террористической деятельности, ни публичного оправдания терроризма. Не содержит этот фрагмент и призывов к осуществлению действий, направленных на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека, либо группы лиц по признакам пола, расы,

национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе.

Суд признал требования редакции и учредителя СМИ обоснованными и подлежащими удовлетворению.⁴⁶

В постановлении «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» Верховным судом сказано:

Меры по предупреждению или пресечению таких преступлений должны приниматься при соблюдении верховенства закона и демократических ценностей, прав человека и основных свобод, а также других положений международного права.

В нём говорится, что, решая вопрос об использовании СМИ для публичных призывов к совершению террористической деятельности или публичного оправдания терроризма, необходимо учитывать положения Закона «О средствах массовой информации». Это означает среди прочего учёт норм статьи 57 «Освобождение от ответственности» (см. главу XI).

⁴⁶ Решение Псковского городского суда Псковской области от 23 августа 2010 г. по делу №2—2915/2010. URL: [битая ссылка] <http://sudact.ru/regular/doc/BSiXaNBOmz1r/>. Об исполнении решения суда Управление Роскомнадзора по Псковской области известило редакцию газеты «Псковская губерния» 8 октября 2010 г.

Экстремистская деятельность

В нашей стране доминирует мнение, что террористы, по сути, есть жертвы радикальных или экстремистских идей. Поэтому следует бороться с истоками терроризма, которые заключаются в экстремистской идеологии. Исходя из этого, по инициативе президента РФ был принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»⁴⁷.

Его основная идея в отношении организаций СМИ заключается в том, чтобы запретить им ведение экстремистской деятельности, а также пресечь возможность использования СМИ для распространения экстремистских материалов. За нарушение данного запрета закон установил такие меры ответственности, как вынесение предупреждения и прекращение деятельности редакций СМИ.

В российском законе экстремистская деятельность была первоначально определена посредством перечисления действий, входящих в объективную сторону составов преступлений, уже установленных Уголовным кодексом РФ. По сути, в закон перенесли нормы статьи 282 УК РФ: возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а также пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности.

Однако со временем перечень этих действий был значительно расширен. К экстремизму отнесли публичное оправдание терроризма; возбуждение социальной розни; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной принадлежности; пропаганду и (или) публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики. В него добавили и публичную клевету в отношении лица, занимающего государственную должность, соединённую с обвинением этого лица в совершении деяний экстремистского характера. К экстремизму было отнесено распространение (а равно изготовление или хранение в целях массового распространения) материалов, призывающих, обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности, массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а также содействие осуществлению или совершению указанных действий со стороны СМИ. Как мы видим, законодатель не описал общих признаков, составляющих сущность экстремизма.

Можно сделать вывод, что экстремизм включает в себя три группы действий: физические действия и подготовка к ним; распространение в обществе экстремистских идей; содействие первому или второму.

Для уголовного преследования важна цель противоправных действий. Приведём примеры, иллюстрирующие это положение.

В конце 2009 года региональное управление Роскомнадзора обнаружило в дальневосточной еженедельной газете «Арсеньевские вести» дорисовку последней буквы в аббревиатуре ЖКХ, придающий ей вид фашистской свастики на фоне флага России. Оно вынесло предупреждение редакции по этому поводу, сообщив ей, что усматривает в карикатуре, служащей иллюстрацией к статье «Горемычные жертвы ЖКХ», признаки экстремизма.⁴⁸ Суд, в который главный редактор обратилась с заявлением, исследовал статью и установил, что она содержит критику работы жилищно-коммунального хозяйства Приморского края, основанную на конкретных примерах. В карикатуре действительно изображён флаг, содержащий белую, серую и черную полосы, а на флаге – аббревиатура «ЖКХ», в которой буква «Х»

⁴⁷ [битая ссылка] Федеральный закон от 25.07.2002 №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»

⁴⁸ Решение Фрунзенского районного суда г. Владивостока от 3 июня 2011 г. по делу №2—297\11. URL: [битая ссылка] <http://media-pravo.info/case-resolution/view/id/970>

стилизован под свастику. Суд установил, что содержание статьи и указанная карикатура имеют одну смысловую нагрузку, дополняют друг друга и усиливают критическое освещение работы жилищно-коммунальной служб. Доводы Роскомнадзора о том, что фашистская свастика размещена на флаге РФ были признаны необоснованными, поскольку «указанный флаг не содержит ни одного признака, по которому его можно отнести к символике Российской Федерации». Суд признал обоснованными выводы лингвистической экспертизы об отсутствии признаков экстремизма, пропаганды нацистской символики в изображении и тексте. Согласно заключению специалистов, под пропагандой понимается «распространение взглядов и идей с целью их внедрения в общественное сознание и активизации массовой практической деятельности». В решении по делу говорится:

Распространение взглядов и идей возможно при условии положительной оценки предмета пропаганды. Анализируемое изображение само по себе и в контексте статьи не может быть интерпретировано, как призыв вступать в ряды несущих знамя ЖКХ. Автор статьи и автор карикатуры используют существующее в российском обществе крайне негативное отношение к фашизму, чтобы проиллюстрировать негативное отношение к ситуации, сложившейся в системе ЖКХ. Таким образом, содержание и карикатура в статье несет прямо противоположную цель, нежели выводы, сделанные Роскомнадзором.

Суд признал недействительным предупреждение, на основании которого Роскомнадзор уже был готов добиваться закрытия газеты.

Это дело похоже на другое, возбуждённое в Краснодарском крае по иску прокурора округа в интересах неопределённого круга лиц в связи с нарушением редакцией информационного агентства «Живая Кубань» закона «Об увековечении Победы Советского народа в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов»⁴⁹. Закон этот запрещает публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходной с нацистской до степени смешения. В суде речь шла о публикации на сайте агентства материала «Сын кубанского вице-губернатора оказался в центре скандала», в комментариях к которому размещены фотографии этого лица в нацистской форме. К моменту заседания к ситуации подключился Роскомнадзор, который потребовал комментарий убрать или отредактировать (см. ниже), что и было сделано редакцией – фашистская символика была заштрихована. Редактор пояснила суду, что фотография молодого человека в нацистской форме является объективным фактом, приобретающим особую общественную значимость в связи с личностью фотографируемого, в то время как текст статьи не позволяет сомневаться в позиции редакции. Суд постановил, что «в имеющемся контексте» прокурором не доказан факт, что фотографии и комментарии к ним являются публичной демонстрацией нацистской атрибутики или символики⁵⁰.

Впоследствии, в 2014 году, этот закон был расширен. Под запрет попали пропаганда либо публичное демонстрирование атрибутики (символики) организаций, сотрудничавших с группами, организациями, движениями или лицами, признанными виновными в совершении преступлений приговором Нюрнбергского трибунала 1946 года либо основанными на нём приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов, либо вынесенными в период Великой Отечественной войны и Второй мировой войны. Запрещена также пропаганда либо публичное демонстрирование атрибутики или символики организа-

⁴⁹ [битая ссылка] Федеральный закон от 19.05.1995 №80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов»

⁵⁰ Решение Советского районного суда г. Краснодара по делу от 19 марта 2012 г. (без номера). URL: [битая ссылка] <http://sudact.ru/regular/doc/dZXsfUHS2I3/>

ций (в том числе иностранных или международных), отрицающих факты и выводы, установленные приговором трибунала в Нюрнберге либо основанными на нём приговорами национальных, военных или оккупационных трибуналов. Перечень виновных организаций определяется в порядке, установленном правительством РФ. Было также усилено административное наказание за такие действия (ст. 20.3 КоАП)⁵¹.

⁵¹ Федеральный закон РФ от 4 ноября 2014 г. №332-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» и статью 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Последствия для редакций

Согласно ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», распространение экстремистских материалов (в том числе содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм) влечёт за собой вынесение *предупреждения* организации СМИ со стороны не только Роскомнадзора и его территориальных органов, но и органов *прокуратуры*. В случае *повторного нарушения* этой нормы в течение 12 месяцев следует *прекращение* судом деятельности этого СМИ (ст. 8, 11). Соответствующим образом были дополнены статьи 4 и 16 закона о СМИ, раскрывающие порядок прекращения деятельности редакций.

Даже в случае *однократного* нарушения ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» суд вправе прекратить деятельность СМИ. Это произойдёт, если будет доказано, что такая деятельность влечёт за собой нарушение прав и свобод человека, причинение вреда здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку и безопасности, собственности или законным экономическим интересам физических или юридических лиц, обществу и государству или даже просто создаёт реальную угрозу причинения такого вреда. Угроза должна быть конкретной, т. е. должно быть ясно, чем именно, каким образом, какими действиями лицо намерено её выполнить. Одновременно угроза должна быть реальной, то есть у её объекта должны быть объективные основания опасаться приведения её в исполнение⁵².

Этот же закон (ч. 3 ст. 1) указывает, что решение суда об установлении наличия в информационных материалах признаков экстремизма является основанием для изъятия (конфискации) нереализованной части тиража. Рассматривая жалобу на то, что подобное наложение запрета на распространение экстремистских сообщений и материалов может расцениваться как цензура, Конституционный суд РФ указал, что такая конфискация «является принудительной мерой государственного реагирования, направленной на исключение доступа к таким материалам и предотвращение угрозы их негативного воздействия на конституционно охраняемые ценности, обеспечена необходимыми гарантиями судебной защиты имущественных прав собственника соответствующих материалов и как таковая не выходит за конституционно допустимые пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина»⁵³.

Закон «О противодействии экстремистской деятельности» может иметь опасные последствия для свободы массовой информации, если в случае распространения экстремистского материала привлекают к ответственности не только его автора и редактора, но применяют санкции ко всей редакции, вплоть до закрытия средства массовой информации. Эта угроза сама по себе представляет собой форму мягкой политической цензуры.

Именно в силу своих последствий предупреждения в адрес организаций СМИ не должны рассматриваться как превентивные меры, которые не нарушают прав и законных интересов редакций. В этой связи отметим решение Басманного суда Москвы по делу об экстремизме в мультсериале «Южный парк». В нём сказано, что «предварительный характер» могут иметь заявления граждан или заключения экспертов, но никак не постановления прокуратуры. Наличие неоспоренного предупреждения прокуратуры в адрес телеканала

⁵² Садыхов В. С. Понятие угрозы и её толкование в теории уголовного права и судебно-следственной практике. / «Черные дыры» в российском законодательстве: юрид. журн. – 2006. – №1. – С. 355—360.

⁵³ Определение Конституционного суда Российской Федерации от 02.07.2013 №1053-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кочемарова Владислава Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 1 и 3 статьи 1 и части третьей статьи 13 Федерального закона „О противодействии экстремистской деятельности“».

препятствует дальнейшему распространению программы и создаёт угрозу аннулирования лицензии на теле вещание и прекращения деятельности СМИ. Кстати, в этом деле, учитывая все проведённые экспертизы, а также то, что экстремистский характер материалов в суде установлен не был, и новых данных об осуществлении экстремистской деятельности не поступило, судья признал предупреждение прокуратуры недействительным⁵⁴.

Другим делом, в котором суд защитил права журналистов, был конфликт прокуратуры и главного редактора еженедельной карельской газеты «ТВР Панорама» Евгения Белянчикова. В конце марта 2014 г. на сайте издания редакция опубликовала материал «Письма с Украины: Саша, умоляю, откройте глаза!» с фрагментами переписки петрозаводчанки Александры с её украинскими родственниками. В опубликованных письмах жители Украины не одобряли политику российского руководства в отношении их страны и недоумевали по поводу хвалебных репортажей российского телевидения. Больше того, они не выражали радости по поводу присоединения Крыма к России. Прокуратура Республики Карелия, руководствуясь ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», сочла, что в этом материале содержатся высказывания, направленные на разжигание межнациональной розни между русскими и украинцами. Ею был сделан вывод о злоупотреблении свободой слова и о том, что сведения являются непроверенными слухами, в силу чего переписка содержит признаки экстремизма и «может спровоцировать читателей сайта на комментарии экстремистского характера». Белянчикова вызвали в республиканскую прокуратуру, провели с ним профилактическую беседу и выписали ему официальное предписание, в котором указывалось на недопустимость экстремистской деятельности. Испугавшись, редактор снял материал с сайта.

Впоследствии, подавая заявление в городской суд, Белянчиков указал, что «выданное предостережение нарушает его право на свободу слова, свободу выражения мнения, право на распространение информации и его права как журналиста отражать разные точки зрения на происходящие события». Суд определил, что в публикации не содержится каких-либо призывов к осуществлению экстремистской деятельности, не содержится высказываний о превосходстве одной нации над другой, публикация не возбуждает межнациональную рознь, что не оспаривалось представителем прокуратуры в судебном заседании. Учитывая это, а также отсутствие у прокуратуры достаточных и предварительно подтверждённых сведений о готовящихся редактором газеты противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, он пришёл к выводу о незаконности объявленного предостережения. Объявленное без законных оснований, оно нарушает право заявителя на свободу слова и право на распространение информации. Петрозаводский городской суд удовлетворил заявление Белянчикова и пришёл к выводу о незаконности объявленного предостережения⁵⁵.

⁵⁴ См.: Рихтер А. Г. Экстремизм на телеэкране: контент-анализ мультсериала «Южный парк». / Медиаскоп. – 2009. – Вып. 2. URL: [битая ссылка] <http://www.mediascope.ru/node/396>

⁵⁵ Решение Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 28 апреля 2014 г. по делу №2—3913/14—12. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/UcCdri4W4KNV/>

Федеральный список экстремистских материалов

Согласно статье 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности включают в себя распространение материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности. Закон приводит несколько примеров таких материалов:

- 1) труды руководителей Национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии;
- 2) публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство;
- 3) публикации, оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Практика применения закона говорит, однако, что экстремистскими признаются далеко не только перечисленные выше материалы.

На основании закона «О противодействии экстремистской деятельности» министерство юстиции (Минюст) России ведёт Федеральный список экстремистских материалов. Он формируется исключительно на основании поступающих в Минюст копий вступивших в законную силу решений федеральных судов любого региона о признании информационных материалов экстремистскими. Решения судов принимаются по месту обнаружения, распространения материалов или нахождения организации, осуществившей их производство, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, по гражданскому или уголовному делу. Экстремистский материал может быть любого вида: книга, листовка, текст, фотография, видео и т. д. Смысл ведения списка заключается в том, чтобы решение о запрете распространения экстремистских материалов фактически применялось не только в той местности, где находится принявший его суд, а на территории всей страны. Создание этого инструмента противодействия экстремизму было, конечно, вызвано распространением интернета: изъятие тиража запрещённой листовки или оригинала фильма более не гарантировало, как прежде, прекращения оборота самой продукции.

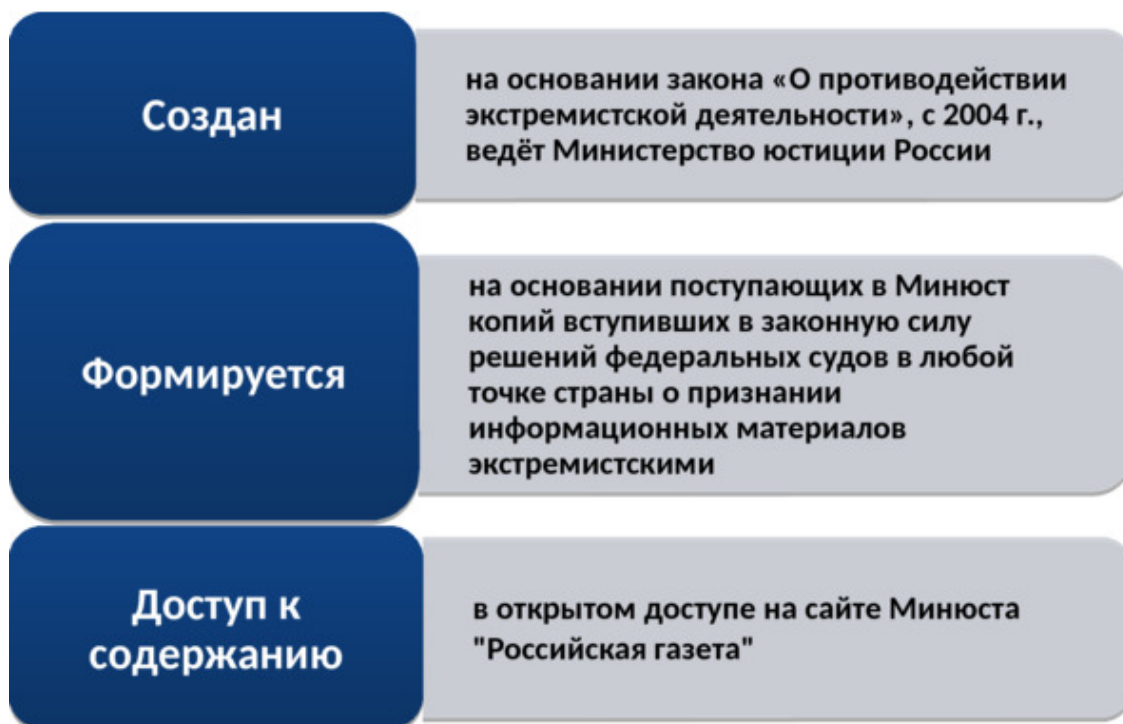
Сам список находится в открытом доступе на сайте Минюста. Все изменения в нём периодически публикуются в «Российской газете». Наименования и индивидуализирующие признаки (например, адрес в интернете) экстремистских материалов включаются в этот список в точном соответствии с резолютивной частью судебного решения. Их число приближается к четырём тысячам, в силу этого сам список уже не может служить разумным источником знания о том, какие материалы запрещено распространять. Ниже в качестве примера приведено несколько последних записей в нём.

3612.	Статья «Поднимайтесь на Джихад против России: Обращение муджахидов к молодежи Чечни», размещённая в сети Интернет на сайте http://news.eizvestia.com/news_abroad/full/423-podnimajtes-na-dhihad-protiv-rossii-obrashhenie-mudzhahidov-k-molodezhi-chechni-video (решения Советского районного суда г. Астрахани от 22.03.2016);
3613.	Видеоматериал: «Обращение Амира Салахутдина Шишани по итогам совещания командного состава моджахедов «Джейш Мухаджирин ва Ансар» (электронный адрес: http://vk.com/id238858611-167016855), размещённый в сети Интернет в социальной сети «ВКонтакте» на личной странице пользователя под условным именем «Мансур Аль-Черкасси» по электронному адресу http://vk.com/id238858611) (решение Кропоткинского городского суда Краснодарского края от 21.04.2016);
3614.	Видеоматериал: «Обращение перед операцией Истишад в Волгограде» (электронный адрес: http://vk.com/id238858611-16766828), размещённый в сети Интернет в социальной сети «ВКонтакте» на личной странице пользователя под условным именем «Мансур Аль-Черкасси» по электронному адресу http://vk.com/id238858611) (решение Кропоткинского городского суда Краснодарского края от 21.04.2016);
3615.	Видеоматериал: «Халид Ясин. Про Муджахедов» (электронный адрес: http://vk.com/id2388586-11-167956972), размещённый в сети Интернет в социальной сети «ВКонтакте» на личной странице пользователя под условным именем «Мансур Аль-Черкасси» по электронному адресу http://vk.com/id238858611) (решение Кропоткинского городского суда Краснодарского края от 21.04.2016);
3616.	Видеозапись «Россия» под музыку Коловрат – Слава России!» (решение Октябрьского районного суда г. Владимира от 19.04.2016);
3617.	Видеообращение на интернет-сервисе, предоставляющим услуги видеохостинга « https://www.youtube.com », на котором размещена ссылка http://www.youtube.com/watch?v=qitAsNDSuCM видеозапись «Обращение амира Кизляра» (решение Кизлярского районного суда Республики Дагестан от 14.04.2016);
3618.	Книга «Нерусский «Дух» для русской души» Церковная социология и церковная духовность, издательство «Общественная инициатива», 2005 год, с.359, тираж 1600 экземпляров, руководитель издании серии «академия Управления» президент академии К.П. Петров (решение Первореченского районного суда г. Владивостока от 01.10.2015)

Список экстремистских материалов

Распространение материалов в России и (или) россиянами после признания их экстремистскими запрещено. Нарушение запрета – при наличии умысла лица, распространяющего указанные материалы, призывать к осуществлению экстремистской деятельности, обосновывать или оправдывать необходимость осуществления такой деятельности – влечёт уголовную ответственность (см. ниже).

С целью обеспечения судебных решений о запрете распространения экстремистских материалов в интернете правоохранительные органы (обычно прокуратура) обращаются к хостинг-провайдерам с требованием удалить противоправный контент, а если это не помогает (например, провайдер находится за рубежом и не усматривает нарушения собственных правил и национального права), обращаются к провайдерам интернет-услуг с требованием заблокировать доступ к запрещённому материалу; в последние годы такие обращения – как напрямую, так и через суд – встречаются все чаще. Этот механизм не обеспечил эффективного автоматического применения Федерального списка экстремистских материалов на всей территории России, что привело к дальнейшему ужесточению законодательства.



Федеральный список экстремистских материалов

Уголовная и административная ответственность за экстремистскую деятельность

Соответствующие закону «О противодействии экстремистской деятельности» ограничения были внесены и в Уголовный кодекс РФ.

Находившаяся между статьями «Вооружённый мятеж» и «Диверсия» статья 280 УК РФ («Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации») была изменена и получила название «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности». Наказание стало значительно строже. Нарушителя – в случае использования им для совершения преступления СМИ либо интернета – ждут принудительные работы на срок до пяти лет с возможным лишением права занимать определённые должности (например, редактора) или заниматься определённой деятельностью (например, журналистской) на срок до трёх лет. Такое лишение прав занимать должности или запрет на профессию на срок до трёх лет обязательно будет частью максимального наказания по этой статье – лишения свободы на срок до пяти лет.

Если действия по распространению экстремистских материалов направлены на возбуждение ненависти или вражды, то ответственность наступает по статье 282 УК РФ. К диспозиции статьи 282 («Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства») относятся:

Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет».

Эта статья требует обстоятельного пояснения. Большую помощь в этом оказывают утверждённые Генеральной прокуратурой РФ Методические рекомендации «Об использовании специальных познаний по делам и материалам о возбуждении национальной, расовой или религиозной вражды». Подготовившие её правоведы рекомендуют – в контексте статьи 282 УК РФ – понимать под возбуждением ненависти и вражды любой целенаправленный акт внешней практической деятельности, включая речь и иные формы передачи мыслей и информации языковыми или изобразительными средствами.

Таковыми действиями являются использование публичных высказываний, печатных изданий, иных средств массовой информации (радио, телевидение) для передачи устных, письменных или аудиовизуальных сообщений, которые направлены на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды⁵⁶.

Сообщениями вражды, языком ненависти в смысле статьи 282 УК РФ является такая информация, которая содержит отрицательную эмоциональную оценку и формирует негативную установку в отношении определённой группы или отдельных лиц именно как членов этой группы, подстрекает к ограничению их прав или к насильственным действиям против них. Имеется в виду как физическое, так и психическое насилие или их реальная

⁵⁶ Об использовании специальных познаний по делам и материалам о возбуждении национальной, расовой или религиозной вражды. Методические рекомендации / Институт укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ. №27—19 от 29 июня 1999 г.

угроза. Методические рекомендации дают примеры таких возбуждающих действий: призывы к еврейским погромам, антимусульманская агитация. Схожие примеры негативных установок предлагает в своём комментарии к этой статье УК председатель Верховного суда РФ В. М. Лебедев: высказывания, обосновывающие и (или) утверждающие необходимость геноцида, массовых репрессий, депортаций в отношении представителей какой-либо нации, расы, приверженцев той или иной религии и других групп лиц⁵⁷.

Такие сообщения, как правило, порождают напряженность в обществе, нетерпимость к сосуществованию людей разных рас, национальностей и вероисповеданий, поскольку создают благоприятную почву для конфликтов.

«Вражда» может проявляться в неприязни, сильной антипатии, ненависти, в желании любыми способами ущемить чьи-либо права и законные интересы.

В Методических рекомендациях понятие «*унижение национального достоинства*» определяется как распространение ложных измышлений, извращённых или тенденциозно подобранных сведений об истории, культуре, обычаях, психологическом складе, верованиях, идеях, событиях, памятниках и документах, входящих в число национальных или религиозных ценностей, позорящих или оскорбляющих этническую или конфессиональную группу либо её отдельных представителей как членов этой группы, заключающих в себе издёвку, отвращение или презрение к ним.

Термин «*национальная, религиозная, расовая исключительность или превосходство*», в свою очередь, определяется там же как перевес по каким-либо признакам одной группы людей над другими в силу несовершенства последних, то есть якобы их природной, биологической, социальной, нравственной ущербности или порочности.

Методические рекомендации помогают дать правильную оценку публичному тексту тем, что перечисляют основные *признаки*, характеризующие возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды с точки зрения общественной опасности. Правда, они ничего не говорят о возбуждении вражды по другим признакам, вошедшим в анализируемую статью УК РФ после утверждения в 1999 году Методических рекомендаций, а именно – возбуждения ненависти и вражды по признакам пола, языка, происхождения, принадлежности к социальной группе. Тем не менее, их можно экстраполировать на новые типы вражды. К предложенным признакам относятся:

- формирование и подкрепление негативного этнического стереотипа, отрицательного образа нации, расы, религии; перенос различного рода негативных характеристик и пороков отдельных представителей на всю этническую или религиозную группу;
- приписывание всем представителям этнической или религиозной группы стремления следовать тем древним обычаям, верованиям, традициям, которые негативно оцениваются современной культурой;
- утверждения о природном превосходстве одной нации, расы, религии и неполноценности и порочности других;
- приписывание враждебных действий и опасных намерений одной нации, расе, религии по отношению к другим;
- возложение вины и ответственности за деяния отдельных представителей на всю этническую, расовую, религиозную группу;
- утверждения об изначальной враждебности определённой нации, расы по отношению к другим;
- утверждения о полярной противоположности и несовместимости интересов одной этнической или религиозной группы с интересами других;

⁵⁷ См.: «Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации» (постатейный) (13-е изд., перераб. и доп.) / Отв. ред. В. М. Лебедев. Комментарий к статье 282. – М.: Юрайт, 2013.

- утверждения о наличии тайных планов, заговоров одной национальной или религиозной группы против других;
- объяснение бедствий и неблагополучия в прошлом, настоящем, будущем существованием и целенаправленной деятельностью определённых этнических, расовых, религиозных групп;
- побуждение к действиям против какой-либо нации, расы, религии;
- поощрение, оправдание геноцида, депортаций, репрессий в отношении представителей какой-либо нации, расы, религии;
- требования вытеснения из различных сфер деятельности лиц определённой национальности, расы, конфессиональной принадлежности;
- требования ограничить права и свободы граждан или создать привилегии по национальному, расовому, религиозному признаку;
- угрозы и подстрекательства к насильственным действиям в отношении лиц определённой национальности, расы или по признаку религиозной принадлежности.

После принятия в 2002 году закона «О противодействии экстремистской деятельности» расширили диспозицию статьи 282 УК РФ, предусмотрев уголовную ответственность в гораздо большем числе случаев, чем прежде. Наибольшую трудность для правоприменения здесь представляет экстремистская деятельность по признакам принадлежности лиц к той или иной *социальной группе*.

Что такое социальная группа, в законе не объясняется. Суды трактуют социальную группу как любую группу лиц, которая имеет любые общие признаки, отличающие их от другой части общества. В случае драки во время летнего музыкального фестиваля в 2010 году дело было возбуждено в том числе в связи с возбуждением ненависти к социальной группе, объединённой любовью к рок-музыке. В другом деле был осуждён блогер за возбуждение ненависти к социальной группе милиционеров. Прокуратура заводила дело о возбуждении в интернете ненависти к социальной группе людей, объединённых тем, что они служат в одном банке. Фактически любую группу людей можно объединить по каким-то признакам, потому что у них есть что-то общее. Причём для удобства её можно делить почти до бесконечности и при этом находить какую-то новую социальную группу. При этом трудно найти ситуацию, когда критикуют человека только потому, что он такой случайный негативный субъект на общем идиллическом фоне: обычно в нём видят какие-то характеристики общие для его класса, группы лиц. Либо он вырос в неблагополучной среде, либо приобрёл сомнительную профессию, попал в дурной коллектив, занимается скользкой деятельностью, которая портит натуру человека. Почти всегда можно вычленить признаки, которые позволяют обвинять автора материала в том, что он хотел вызвать негативные эмоции, а то и ненависть по отношению к группе лиц, к которой относится объект его резкой критики. И внимание суда сразу переключается с гражданского правонарушения на уголовное.

За последнее время стало строже наказание и по статье 282 УК РФ. Осуждённый может быть наказан штрафом в размере от 300 до 500 тысяч рублей или в размере его заработной платы или иного дохода за период от двух до трёх лет. Следующей ступенью является лишение его права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет. Далее следуют принудительные работы на срок от одного года до четырёх лет, либо, наконец, лишение свободы от двух до пяти лет.

Те же действия, совершённые лицом *с использованием своего служебного положения* (например, главным редактором), наказываются штрафом в размере от трёхсот тысяч до шестисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период от двух до трёх лет, либо принудительными работами на срок от двух до пяти лет с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет, либо лишением свободы на срок от трёх до шести лет.

Близки к экстремистским и распространённые в СМИ или другим публичным образом материалы, запрещённые по новой статье 354.1 («Реабилитация нацизма») УК РФ. Отрицание фактов, установленных приговором Нюрнбергского трибунала, одобрение преступлений, установленных в этом приговоре, а также распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, совершённые лицом с использованием СМИ, наказываются штрафом в размере от 100 тысяч до 500 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период от 1 года до 3 лет, либо принудительными работами на срок до 5 лет, либо лишением свободы на тот же срок с лишением права заниматься определённой деятельностью на срок до 3 лет. Лишь несколько менее суровое наказание ждёт тех, кто распространил выражающие явное неуважение к обществу сведения о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества.

К этой же группе преступлений относятся публичные призывы к нарушению территориальной целостности РФ (ст. 280—1 УК РФ). Совершённые с использованием средств массовой информации либо интернета, такие действия наказываются обязательными работами с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью (например, журналистикой) на срок до трёх лет либо лишением свободы на срок до пяти лет в комбинации с лишением указанного права на срок до трёх лет. Среди вынесенных в 2015 году по этой статье приговоров мы видим осуждение активиста национального татарского движения за публикацию в интернете материалов с негативной оценкой присоединения Крыма к России, краснодарской активистки за репост в соцсети записи о том, что этнические украинцы на Кубани требуют присоединения к Украине и депутата из Карелии — за эмоциональное выступление на митинге, в ходе которого он предложил в качестве реакции на бездействие властей в коммунальных вопросах провести референдум по отделению Карелии от России⁵⁸.

Опасения вызывает и недавно вступившая в силу ст. 205.6 УК РФ («Несообщение о преступлении»), по которой к ответственности может быть привлечён пользователь интернета или читатель СМИ, ознакомившийся с призывами, которые позже будут признаны экстремистскими⁵⁹.

Отсутствие умысла возбуждать ненависть либо вражду, а равно унижить человеческое достоинство, распространение экстремистских материалов по неосторожности, без ведома нарушителя о признании судом противоправного характера материала приведёт не к уголовной, а к *административной* ответственности. Она может налагаться не только на граждан, но и на юридические лица — например, редакции СМИ.

Статья 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) «Производство и распространение экстремистских материалов» предусматривает наложение штрафа за массовое распространение включённых в опубликованный Федеральный список экстремистских материалов, а также их производство либо хранение в целях массового распространения. Для граждан в ней предусмотрен штраф в размере от 1 до 3 тысяч рублей, который может быть заменён на административный арест на срок до 15 суток с конфискацией указанных материалов и оборудования, использованного для их производства. Для должностных лиц (например, главного редактора) штраф уже составит от 2 до 5 тысяч рублей с конфискацией указанных материалов и оборудования. Штраф для юридических лиц составит от 100 тысяч до одного миллиона рублей, его могут заменить административным при-

⁵⁸ Кравченко М., Верховский А. Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2015 году. — М.: Сова, 2016. — С. 28. URL: [битая ссылка] <http://president-sovet.ru/files/03/26/0326491e3a9e2aaea939c575c0ead301.pdf>

⁵⁹ Городецкая Н. Правозащитники заступились за блогеров. / Коммерсантъ. 02.08.2016. URL: [битая ссылка] <http://www.kommersant.ru/doc/3053891>

остановлением деятельности организации на срок до 90 суток с конфискацией указанных материалов и оборудования.

Статья 13.15 КоАП предусматривает возможность оштрафовать юридическое лицо на сумму от 100 тысяч до одного миллиона рублей с конфискацией предмета административного правонарушения за производство либо выпуск продукции СМИ, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалы, публично оправдывающие терроризм, или другие материалы, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности. В той же статье предусмотрен штраф и другие санкции за распространение в СМИ сведений, содержащих инструкции по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности (ст. 205-2 УК РФ)

Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ)

Возбуждение ненависти либо вражды (публичное распространение экстремистских материалов и информации) (ст. 282 УК РФ)

Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны (ст. 354 УК РФ)

Производство и массовое распространение экстремистских материалов (ст. 20.29 КоАП РФ)

Реабилитация нацизма (ст. 354.1 УК РФ).

Публичные призывы к нарушению территориальной целостности РФ (ст. 280-1 УК РФ)

Злоупотребление свободой массовой информации (ст. 13.15 КоАП РФ).

Преступления и правонарушения
экстремистской направленности

Верховный суд о трактовке понятия экстремизма

Проблему чересчур широкой трактовки антиэкстремистского законодательства попытался решить пленум Верховного суда РФ в своём постановлении «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»⁶⁰.

В нём сказано, что под действиями, направленными на *возбуждение ненависти либо вражды*, следует понимать, в частности, высказывания, обосновывающие и (или) утверждающие необходимость геноцида, массовых репрессий, депортаций, совершения иных противоправных действий, в том числе применения насилия, в отношении представителей какой-либо нации, расы, приверженцев той или иной религии и других групп лиц. Сама эта формулировка, хотя и даёт ясные примеры экстремистских призывов, оставляет возможность судить по антиэкстремистскому законодательству и за совершенно другие высказывания, необязательно связанные с применением насилия.

В этом постановлении Верховный суд РФ особо предостерёг судей от вынесения приговоров по статье 282 УК РФ за высказывание суждений и умозаключений, использующих факты межнациональных, межконфессиональных или иных социальных отношений в научных или политических дискуссиях и текстах. Условием таких дискуссий и текстов должно быть *отсутствие цели* возбудить ненависть либо вражду, а равно унижить достоинство человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, принадлежности к какой-либо социальной группе.

Верховный суд РФ специально указал, что «критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религиозных обычаев сама по себе не должна рассматриваться как действие, направленное на возбуждение ненависти или вражды». Другими словами, кроме критики в таких действиях – чтобы их считать экстремистскими, – должны быть и иные компоненты. Какие именно, постановление не уточняет, но из контекста можно предположить, что речь всё же идёт о призывах к насилию. Прямо так сказать Верховный суд не вправе, так как это может оказаться слишком узкой трактовкой норм закона.

Нельзя также запретить человеку ненавидеть другого по тем или иным признакам, чувствовать и выражать злобу, желать кому-либо зла. Закон запрещает лишь возбуждать в других ненависть или вражду, унижать людей из-за их пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, принадлежности к социальной группе.

Пленум Верховного суда подошёл максимально близко к утверждению о том, что политиков и чиновников как социальную группу не следует защищать по статье 282 УК РФ от действий, направленных на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц. Ближе ему не позволило подойти отсутствие среди членов Верховного суда и среди экспертов общего понимания того, что же представляет собой понятие «социальная группа». Вот что в связи с этим говорится в постановлении:

Критика в СМИ должностных лиц (профессиональных политиков), их действий и убеждений сама по себе не должна рассматриваться во всех случаях как действие, направленное на унижение достоинства человека или группы лиц, поскольку в отношении указанных лиц пределы допустимой критики шире, чем в отношении частных лиц.

⁶⁰ Постановление пленума Верховного суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г., №11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности». URL: <http://www.rg.ru/2011/07/04/vs-dok.html>

Изучение зарубежного опыта, проведённое при подготовке этого постановления Верховного суда РФ, показало, что во многих странах в уголовном законодательстве понятие «социальной группы», если оно вообще используется, обычно охватывает слабо защищённые, в определённом смысле ущемлённые слои общества.

В своём постановлении высшая судебная инстанция также требует при рассмотрении уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности обеспечивать баланс следующих важных интересов. С одной стороны, это охрана публичных интересов (основ конституционного строя, целостности и безопасности РФ). С другой – защита гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина – свободы совести и вероисповедания, свободы мысли, слова, массовой информации, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Это требование на практике означает, что судья по такому уголовному делу в вынесенном им приговоре должен объяснить не только то, почему он наказал за экстремизм, но и как это наказание учитывало информационные и иные права осуждённого и других лиц (например, читателей его издания).

Схожую мысль высказал и Конституционный суд РФ, говоря в одном из своих определений, что ограничение посредством антиэкстремистского законодательства свободы слова и права на распространение информации не должно происходить на том лишь основании, что высказывания «не укладываются в общепринятые представления, не согласуются с установившимися традиционными взглядами и мнениями, вступают в противоречие с морально-нравственными и (или) религиозными предпочтениями»⁶¹.

⁶¹ Определение Конституционного суда Российской Федерации от 02.07.2013 №1053-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кочемарова Владислава Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 1 и 3 статьи 1 и части третьей статьи 13 Федерального закона „О противодействии экстремистской деятельности“».

Реестр запрещённых материалов в интернете

В июле 2012 года Государственная дума РФ приняла закон «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶². Сам закон о защите детей мы обсудим в главе IX. Здесь же обратим внимание на то, что новым актом были внесены дополнения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁶³, которые создали новый механизм контроля за содержанием интернета, причём «вредного» не столько для детей, сколько для взрослых.

Новые нормы предусматривают создание единой автоматизированной информационной системы под названием «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (ст. 15.1).

Среди оснований для включения в Единый реестр имеются вступившие в законную силу судебные решения о признании той или иной информации в интернете запрещённой для распространения в Российской Федерации. Принимая такие решения, суд будет руководствоваться нормами закона, и прежде всего ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Единый реестр был создан 1 ноября 2012 года. В него включаются как доменные имена и (или) указатели страниц сайтов, содержащих запрещённую информацию, так и сетевые адреса, позволяющие идентифицировать такие сайты. Доступ к содержанию Единого реестра является закрытым для пользователей, за исключением операторов связи и провайдеров интернет-услуг. Пользователи вправе проверять по специальной форме наличие в реестре тех или иных ресурсов.

Создание, формирование и ведение Единого реестра осуществляет Роскомнадзор в порядке, установленном правительством РФ. При этом этот орган исполнительной власти потенциально может переложить эту обязанность на стороннюю российскую организацию, если она будет соответствовать необходимым для такой работы критериям.

Занеся информацию в Единый реестр, Роскомнадзор направляет провайдеру хостинга соответствующее уведомление. В течение суток с момента его получения провайдер обязан проинформировать обслуживаемого им владельца сайта о необходимости незамедлительного удаления интернет-страницы с запрещённым таким образом материалом.

В течение суток с момента получения сообщения от провайдера хостинга владелец сайта обязан удалить соответствующую интернет-страницу.

Если материал в этот срок владельцем не удалён, то провайдер хостинга обязан закрыть доступ уже ко всему сайту, на котором есть страница с запрещённым материалом.

Если провайдер не заблокирует доступ к сайту, то Роскомнадзор включает в Единый реестр уже сетевой адрес (доменное имя, URL), позволяющий идентифицировать весь этот сайт. На этом этапе уже оператор связи, оказывающий услуги по предоставлению доступа к сети интернет, обязан закрыть доступ к сайту – и тоже в течение суток с момента получения им уведомления Роскомнадзора об этом.

⁶² [битая ссылка] Федеральный закон от 28.07.2012 №139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁶³ [битая ссылка] Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»



Процедура блокирования незаконных сайтов

Соответствующее обращение владельца сайта, а также, если такое поступит, провайдера хостинга или оператора связи Роскомнадзор рассмотрит в трёхдневный срок. Всегда возможна и более длительная судебная процедура отмены решения Роскомнадзора – в течение трёх месяцев после его принятия.

Для облегчения правоприменения Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» был также дополнен толкованием новых для него понятий: «сайт в сети Интернет»; «страница сайта в сети Интернет (интернет-страница)»; «доменное имя»; «сетевой адрес»; «владелец сайта в сети Интернет»; «провайдер хостинга».

Наряду с дополнениями в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» было внесено новое положение в Федеральный закон «О связи»⁶⁴, обязывающее операторов связи соблюдать требования по ограничению и возобновлению доступа к информации в интернете в описанном выше порядке.

Мы видим, что Единый реестр Роскомнадзора перекликается в части интернет-ресурсов с параллельно создаваемым Минюстом Федеральным списком экстремистских материалов. Например, интернет-материалы, находящиеся в списке экстремистских, должны быть внесены и в Единый реестр. Задача Единого реестра видится прежде всего в том, чтобы обязать операторов связи выполнять полицейские функции под угрозой потери лицензии и столь прибыльного бизнеса, как услуги в сфере связи, сняв эту часть нагрузки по контролю за содержанием интернета с правоохранительных органов и самого Роскомнадзора.

Однако даже такая процедура блокировки доступа показалась законодателю чересчур сложной. Поэтому с февраля 2014 года вступил в силу Федеральный закон №398-ФЗ⁶⁵ (так называемый, «закон Лугового»). Указанным актом введен в действие внесудебный порядок ограничения доступа к информации, содержащей призывы к экстремизму, массовым беспорядкам, и, что самое главное, – несанкционированным массовым мероприятиям. В указанных случаях блокировка сайтов и интернет-страниц осуществляется незамедлительно на основании требования Генерального прокурора РФ или любого из его 13 заместителей. Функции по технологическому обеспечению таких блокировок были возложены на Роскомнадзор, который направляет требование оператору связи, оказывающему услуги по предо-

⁶⁴ Федеральный закон от 07.07.2003 №126-ФЗ «О связи»

⁶⁵ [битая ссылка] Федеральный закон от 28.12.2013 №398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

ставлению доступа в интернет, незамедлительно ограничить доступ к соответствующему информационному ресурсу или к соответствующей информации на нём, а также в течение суток поставить в известность Роскомнадзор о блокировке этого ресурса его владельца. В случае, если владелец удалил заблокированную информацию, он вправе направить уведомление об этом в Роскомнадзор, который обязан незамедлительно уведомить оператора связи об отмене блокировки доступа.

Первыми жертвами нового порядка стали три интернет-СМИ: Грани.ру, Каспаров.ру и «Ежедневный журнал». Они безуспешно пытались обжаловать блокировку в российских судах, а в 2015 году обратились с жалобой в Европейский суд по правам человека.

В 2015 году в рамках реализации «закона Лугового» в Роскомнадзор поступило 144 требования Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей об ограничении доступа к противоправной информации, размещённой на 751 интернет-ресурсе. В связи с требованиями Генпрокуратуры Роскомнадзором было выявлено 4 303 «веб-зеркала» данных ресурсов (в том числе по требованиям, поступившим в 2014 г.). В ходе этой работы выявлено 3 761 «веб-зеркало» с экстремистскими материалами. Из них: более 1 500 сайтов и (или) указателей страниц сайтов, распространяющих материалы ИГИЛ – организации, признанной Верховным судом РФ террористической; более 460 сайтов и (или) указателей страниц сайтов, распространяющих материалы украинских организаций, также признанных экстремистскими решением Верховного суда. Всего в 2015 году по требованиям Генерального прокурора или его заместителей на территории Российской Федерации было заблокировано 913 сайтов и (или) страниц сайтов сети интернет. С остальных интернет-ресурсов противоправная информация была удалена⁶⁶

⁶⁶ Публичный доклад 2015. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. – М., 2016. – с. 59—60. URL: [битая ссылка] http://rkn.gov.ru/docs/docP_1485.pdf

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.