На правах рукописи

СУСЛИКОВ Сергей Анатольевич

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2007

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ **Кабышев Владимир Терентьевич**

Официальные оппоненты: доктор юридический наук **Мамонов Вадим Васильевич** кандидат юридических наук **Ишеков Константин Анатольевич**

Ведущая организация – ФГОУ ВПО «Саратовский юридический Институт МВД России»

Защита состоится «__» _____ 2007 года в __.__ на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышеского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» _____ 2007 года

Ученый секретарь
диссертационного совета И.С. Морозова

Актуальность темы диссертации.

Средства массовой информации – это институт гражданского общества, они позволяют выявлять и учитывать многообразие мнений и убеждений людей. Свободные и независимые средства массовой информации являются в тоже время непременным условием формирования подлинно гражданского общества и правового государства.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ в 2007 году справедливо отметил, что благотворное воздействие на развитие демократических институтов и процедур оказывает и стремительное расширение национального информационного пространства. За последние четыре года количество зарегистрированных в России печатных средств массовой информации выросло на 40 процентов, электронных – почти в 2,5 раза. Но бесспорным лидером роста является, конечно, Интернет: его постоянная российская аудитория увеличилась за это время более чем в четыре раза и превысила сегодня 25 миллионов человек.[1]

Проблема обеспечения свободы слова и права граждан России на объективную и полную информацию обо всем, что происходит в стране и мире, остается в центре внимания и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. «Причем не только по причине своего огромного значения для гражданского общества. Но также и в связи с противоречивыми и порой остро конфликтными тенденциями, которые она порождает во взаимоотношениях как внутри общества, так и между обществом и государством».[2]

В Докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации говорится: «Средства массовой информации – один из столпов гражданского общества. От их состояния, независимости, свободы многое зависит. Этот институт пережил в

---

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2007. 27 апреля.

[2] Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета. 2007. 13 апреля.

течение 1990-х годов значительные перемены, прошел сквозь кризисы, взлеты и падения. Отдельные виды средств массовой информации по своему влиянию на российского гражданина, на формирование общественного мнения стали серьезно различаться: в частности, приоритетное, главенствующее место среди них заняли телевидение, радиовещание, а также Интернет».[1]

Необходимость правового регулирования деятельности средств массовой информации не требует дополнительных доказательств с точки зрения ее первостепенного значения для развития законодательства, объединенного различными отраслями российской правовой системы. Это одно из важнейших и наиболее сложно регулируемых направлений.

Провозглашение политического и идеологического плюрализма, свободы массовой информации, отмены цензуры привели к многократному увеличению объема информации. Поток информации, который практически не поддается контролю, создает благоприятную почву для нарушения прав личности.

Переход России к новому типу экономического развития, политическому плюрализму, гражданскому обществу и правовому государству порождают огромную общественную потребность в информации, что обусловливает особую роль СМИ в жизни общества.

«…Долго нас учили ничего не видеть, ничего не слышать. И, как следствие, не знать. Цель оправдывает средства – эти удобные постулаты охраняли нервную систему многих лиц. Надо сказать откровенно: спасительная формулировка или, скорее, философия бытия существовала и во мне, и во множестве моих коллег, отнюдь не безразличных к правде. Очень трудно было «выдавливать из себя раба».[2]

В настоящее время происходит утрата доверия читателя, зрителя, слушателя. Произошло это оттого, что российские СМИ в тяжелые годы

---

[1] www.oprf.ru/rus/documents/report Дата доступа: 14.05.2007 года
[2] А.И. Аджубей. Те десять лет. М.: Советская Россия, 1989. С. 187

перемен не выполнили своего главного предназначения – объективно информировать общество о том, что происходит в стране.

Средства массовой информации в России – не только зеркало происходящих в стране событий. Они в большой степени творцы того, что происходит на разных уровнях российской государственной и общественной жизни, являются средством воздействия на сознание людей.

И очевидно, что в силу своих особенностей как всепроникающего, регулярного, доступного средства массового общения СМИ оказываются главным средством социального диалога.

Посредством деятельности СМИ граждане России реализуют возможность участвовать в формировании и деятельности политических институтов.

В Российской Федерации недостаточно урегулированы многие вопросы деятельности средств массовой информации. Без этого деятельность средств массовой информации имеет тенденцию к деструктивному воздействию на личность, общество и государство, представляя угрозу для демократического развития страны.

Это обуславливает необходимость исследования диссертантом конституционно-правового регулирования средств массовой информации.

Степень научной разработанности темы и теоретико-практическая база исследования.

Несмотря на актуальность проблемы конституционно-правового регулирования средств массовой информации, ее разработка не нашла достаточного освещения в научной литературе.

За последнее десятилетие защищены несколько диссертаций имеющих в большей или меньшей степени отношение к различным сторонам проблемы конституционно-правового регулирования средств массовой информации: Г.А. Алхутова – «Средства массовой информации в Российской Федерации: конституционно-правовые основы деятельности». М., 2002; В.Ю. Тихонов – «Средства массовой информации как институт формирующегося

гражданского общества в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект). М., 2002; Е.В. Лысова – «Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации: понятие, система, основные тенденции развития (конституционно-правовой анализ)». Владивосток, 2004. Однако в данных работах названная проблема жестко ограничивается или рамками института гражданского общества или только анализом законодательства о средствах массовой информации и его историей.

Диссертант намеренно не рассматривал вопросы истории правового регулирования деятельности средств массовой информации в России, т.к. они были достаточно разработаны в указанных исследованиях.

Следует назвать диссертации: В.Г. Елизаров – «Свобода массовой информации в Российской Федерации: конституционные основы и правовые ограничения». М., 2002; С.А. Локинская – «Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование», Челябинск, 2004; В.С. Хижняк – «Конституционное право человека и гражданина на информацию в Российской Федерации». Саратов, 1998; С.Н. Шевердяев – «Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации». М., 2002; Т.Ш. Иззатов – «Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации». М., 2002; С.В. Большаков – «Правовое регулирование участия средств массовой информации в избирательном процессе». М., 2002.

Однако, перечисленные выше работы не позволяют дать цельную и сбалансированную систему конституционно-правового регулирования средств массовой информации, принципов и методологии ее построения. Поэтому, для ее построения необходимы новые и углубленные исследования.

Теоретическую основу настоящего исследования составили труды таких отечественных ученых, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, Ю.М. Батурин, И.Л. Бачило, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, А.Б. Венгеров, Л.Д. Воеводин, В.И. Гавриленко, А.А. Джагарян, Т.В. Закупень, В.Д. Зорькин, В.Т. Кабышев, А.Н. Кокотов, Г.Н. Комкова, В.А. Кряжков,

В.Н. Лопатин, А.В. Малько, В.В. Мамонов, Н.И. Матузов, В.Н. Монахов, В.С. Нерсесянц, Т.М. Пряхина, М.М. Рассолов, Б.А. Страшун, И.Е. Фарбер, М.А. Федотов, В.С. Хижняк, Б.С. Эбзеев, В.Л. Энтин и др.

В исследовании практических проблем деятельности средств массовой информации использовались работы И.М. Дзялошинского, И.И. Засурского, Я.Н. Засурского, В.Л. Иноземцева, В.А. Копылова, А.Г. Рихтера, А.К. Симонова, М.В. Якушева.

В работе нашли отражение и труды ряда зарубежных исследователей: Дж. Кина, П. Круга, Т. Питерсона, М. Прайса, Ф. Сиберта, Р. Хосингера, У. Шрамма.

Нормативную и информационную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации 1993 года; международно-правовые акты; действующее законодательство Российской Федерации, регулирующее отношения в области деятельности средств массовой информации; некоторые утратившие силу правовые акты, а также ряд проектов федеральных законов. Специальному анализу подвергнута практика деятельности Конституционного Суда Российской Федерации в части, касающейся свободы массовой информации и средств массовой информации. Автором изучены соответствующие постановления и определения Конституционного Суда РФ, принятые им в период с 1993 по 2007 годы.

В работе также использованы доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, доклад Общественной Палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, материалы Фонда защиты гласности, результаты социологических исследований, сообщения периодической печати и другие источники.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере конституционно-правового регулирования средств массовой информации.

Предметом исследования является законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации, международно-правовые акты, а также правовые аспекты регулирования отношений средств массовой информации с гражданами, обществом и государством.

Цель и задачи исследования.

Целью настоящего исследования является анализ предпосылок и обоснование возможностей построения единой и сбалансированной системы конституционно-правового регулирования средств массовой информации.

Для достижения указанной цели автору необходимо было решить следующие задачи:

- изучение конституционно-правовых основ свободы массовой информации;
- анализ современного состояния законодательства о средствах массовой информации с точки зрения его соответствия конституционным принципам и международно-правовым стандартам;
- исследование системы конституционно-правового обеспечения независимости средств массовой информации как основного профессионального распространителя массовой информации, а также как института гражданского общества;
- рассмотрение экономических основ деятельности средств массовой информации;
- анализ правовых аспектов взаимодействия средств массовой информации с гражданами, гражданским обществом и государством;
- разработка направлений совершенствования и предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Методологическая основа диссертационного исследования. Достижение цели и решение поставленных задач осуществляется посредством использования современных общенаучных и частных методов познания общественных явлений. Особенности применения

методологического инструментария находятся в зависимости от поставленной в соответствующем разделе работы текущей задачи.

В целом в диссертации были использованы такие общенаучные методы: диалектический, системный, функциональный, анализа и синтеза, восхождения от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному и другие. Также использовались частные методы: сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический и др.

Научная новизна диссертационного исследования определяется, прежде всего, характером и особенностями избранного предмета исследования. Научная новизна работы состоит в том, что впервые на современном этапе развития России проведен комплексный анализ предпосылок и обоснование возможностей построения единой и сбалансированной системы конституционно-правового регулирования средств массовой информации, в том числе особенностей юридической ответственности средств массовой информации. Автором сформулированы предложения по устранению существующих пробелов в российском законодательстве о средствах массовой информации, а также практические предложения, направленные на развитие законодательства о СМИ.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Автором сформулировано следующее определение свободы массовой информации.

Свобода массовой информации – это комплекс прав, включающий права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а также учреждать средства массовой информации, владеть, пользоваться и распоряжаться ими, за исключением ограничений необходимых в демократическом обществе и установленных федеральным законом о СМИ.

2. Диссертант считает, что необходима модернизация законодательства о средствах массовой информации, которая должна основываться на правовых гарантиях независимости СМИ. Её основными

направлениями являются: а) формирование системы правовых гарантий самостоятельности редакций СМИ в отношениях с учредителями и собственниками; б) правовое закрепление мер по ограничению концентрации СМИ. Также необходимо законодательно обеспечить доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, о телерадиовещании, об основах экономической деятельности средств массовой информации и о прозрачности отношений собственности на средства массовой информации и другими.

3. Расширение Всемирной сети Интернет дает не только новые возможности в развитии средств массовой информации, но и порождает новые проблемы. Требуется незамедлительное внесение изменений в действующее законодательство для устранения пробелов в сфере правового регулирования сети Интернет.

Так, нужно кардинально пересмотреть перечень сведений, сообщаемых при подаче заявления о регистрации электронного средства массовой информации, поскольку для сетевых СМИ нельзя сообщить «предполагаемую территорию распространения продукции», «предполагаемую периодичность выпуска» или «максимальный объем СМИ», как того требует статья 10 Закона о средствах массовой информации.

Если же интернет-сайт не зарегистрирован в качестве СМИ, то на него не распространяется Закон о средствах массовой информации, а его создание и использование регулируются новым Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

Регулирование отношений, связанных с использованием Интернета в России, должно осуществляться на основе сочетания государственного регулирования и общественного самоуправления (саморегулирования). В основе регулирования должны лежать следующие принципы: а) обеспечение прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией РФ и международными актами; б) использование сложившихся в сообществах

операторов и пользователей Сети Интернет правил и обычаев, не противоречащих российскому законодательству.

4. Требуется стимулирование развития саморегулирования средств массовой информации.

Основную роль при становлении профессиональной этики и процедур саморегулирования играют профессиональные журналистские организации. Сильные журналистские организации являются признаком ответственной и зрелой журналистики, существование именно такой журналистики отвечает интересам общества, государства и граждан. При выполнении своей миссии эти организации должны работать независимо и быть свободными от принуждения и манипуляций со стороны государственных чиновников или третьих лиц. Система профессионального саморегулирования должна занимать лидирующее положение в борьбе за повышение ответственности журналистов. Все это уменьшит количество случаев неэтичного поведения со стороны журналистов.

5. Создание общественных СМИ в России является сегодня одним из наиболее значимых условий обеспечения демократии и формирования гражданского общества в стране. Основной задачей общественных СМИ является удовлетворение информационных потребностей и конституционных прав на получение информации гражданами Российской Федерации, независимо от их социального положения, политических взглядов, национальной религиозной принадлежности, обеспечение доступа к объективной и достоверной информации в области внутренней и внешней политики, культуры, образования, науки, духовной жизни и других сферах, представляющей общественный интерес, а также обеспечение конституционных прав граждан Российской Федерации на свободу мысли и слова путем открытого обсуждения общественно значимых проблем.

Общественные средства массовой информации должны строиться: на особом негосударственном управлении, на оригинальной схеме

финансирования (без опоры на бюджет государства), на механизме общественного контроля.

6. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в решении задач становления законодательства о средствах массовой информации весьма значительна. Конституционный Суд РФ за прошедшие 14 лет оказал положительное влияние на законотворческую и правоприменительную практику по средствам массовой информации.

Практическая значимость исследования. Выводы, сделанные в диссертации, имеют значение для разработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства о средствах массовой информации. Выявленные проблемы и предложенные варианты могут быть использованы в качестве основы для дальнейших теоретических изысканий конституционно-правового регулирования деятельности средств массовой информации.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций по конституционному праву Российской Федерации и проведении семинарских занятий студентов юридических вузов.

Апробация результатов исследования осуществлена в процессе обсуждения на кафедре конституционного и международного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Основные положения диссертации нашли свое отражение в публикациях автора в научной периодической литературе и научно-практических сборниках, а также докладывались на Международной научно-практической конференции «Юридическая наука: проблемы и перспективы развития (региональный аспект)» (г. Великий Новгород, 30 сентября – 1 октября 2005 года).

Сформулированные в диссертации практические предложения по совершенствованию федерального законодательства о средствах массовой

информации направлены в Комитет по информационной политике Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Структура и содержание диссертации обусловлены целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка литературы.

Основное содержание работы.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются его цель и задачи, методологические и теоретические основы, научная новизна и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Средства массовой информации как конституционно-правовой институт» исследуются конституционно-правовые основы свободы массовой информации как одного из основных принципов законодательства о СМИ, рассматриваются понятие средств массовой информации, функции средств массовой информации.

В **первом параграфе** рассматривается правовая природа свободы массовой информации, выделяются ее основные черты. На основе анализа, обобщения и критики существующих в науке конституционного права дефиниций понятия «свободы массовой информации», дается его определение.

В современном обществе свобода массовой информации предстает как естественное притязание людей, их объединений на включение в информационные отношения безотносительно от их правового регулирования и характера такого регулирования.

Свобода массовой информации предполагает обособленность СМИ от государства, ограждение журналистики от администрирования, чтобы она

могла выполнить свое назначение, руководствуясь внутренними правилами профессии. В свою очередь, эти правила должны получить отражение в законах государства, в которых свобода обретает безличное, теоретическое, независимое от произвола отдельного индивида существование. Отсюда вытекает необходимость законодательного закрепления свободы массовой информации.

Раскрываются принципы свободы массовой информации.

Во **втором параграфе** обосновывается необходимость исследования понятия средств массовой информации, их роли в жизни граждан Российской Федерации. Рассматриваются также задачи и функции СМИ.

Одна из задач СМИ – собственно информирование общества обо всем, что представляет или может представлять интерес для него или его составных частей.

Средства массовой информации в демократическом обществе играют не только техническую роль распространения возможной информации, но и выполняют (в определенной степени) социально-значимую роль «контролера» за соблюдением государством общественных интересов. Именно с помощью СМИ народ может осуществлять контроль над теми управленческими решениями, которые осуществляет власть.

Открытый и результативный диалог – ясный признак осознанного и активно реализуемого социального партнерства в системе СМИ, притом необходимого в самых разных масштабах (от федеральных, региональных и локальных СМИ, а в идеале до СМИ стран всего мира). Детальная проработка норм основанного на открытом диалоге информационного порядка «открытого общества», демократически и гуманистически ориентированного, способна привести к серьезным изменениям в информационной политике различных СМИ.

Средство массовой информации можно определить как – созданную в соответствии законодательством России самостоятельную организацию, основной целью деятельности которой является поиск, получение,

производство и распространение информации посредством периодического печатного издания или радио-, видео-, электронных форм.

Необходимо сказать о большой роли средств массовой информации в процессах реформирования России. Правомерно утверждать, что СМИ в своем развитии прошли через несколько этапов, сначала разрушая авторитарную систему и защищая интересы широких общественных масс, а затем группируясь вокруг интересов отдельных корпораций и государства (большая часть СМИ) и при этом не отказываясь от относительно независимой социально-политической позиции (меньшая часть СМИ). Не вполне позитивным преобразованиям в своей структуре и системе средств массовой информации обязаны отсутствию четко обозначенной стратегии и тактики государственной информационной политики. При ее формировании и реализации государству необходимо помнить, что общество не может развиваться при атрофии общественной мысли. В свою очередь, без развитого общества невозможны демократические преобразования.

В **главе 2 «Конституционно-правовой статус средств массовой информации в Российской Федерации»** анализируются содержание российского законодательства о СМИ, экономическая основа СМИ и механизм юридической ответственности.

В **первом параграфе** выявлена и проанализирована конституционно-правовая природа законодательства о СМИ.

Принимая во внимание, что согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, рассматриваются и анализируются международно-правовые акты в области средств массовой информации, делаются выводы о применении их на территории Российской Федерации.

Закон о СМИ в нынешней его редакции недостаточно полно регулирует общественные отношения между учредителем, редакцией и

издателем, связанные с институтом собственности на средство массовой информации. В законе прямо не закрепляется понятие собственника средства массовой информации. Хотя, в части второй статьи 1 Закона СМИ говорится, что «владение, пользование и распоряжение средствами массовой информации» не подлежат ограничениям за исключением установленных законодательством Российской Федерации о СМИ. То есть устанавливаются правомочия собственника.

Требуется принятие основополагающих законов о теле- и радиовещании и об обеспечении доступа к информации о деятельности государственный органов и органов местного самоуправления

Рассматривается вопрос о компетенции законодательных органов субъектов Российской Федерации в области СМИ.

Средства массовой информации не упоминаются ни в одной из статей Конституции РФ о разграничении полномочий между Российской Федерации и ее субъектами, в связи с чем возникает проблема правомерности субъектов Российской Федерации устанавливать собственное регулирование деятельности средств массовой информации.

Отношения, связанные со СМИ, представляют собой предмет комплексной отрасли законодательства. Иначе говоря, законодательство о СМИ включает положения различных отраслей права, главным образом, положения конституционного, административного и гражданского права.

Таким образом, если определяется содержание права граждан на информацию (пункт «в» статьи 71 Конституции РФ), статуса федеральной информации (пункт «и» статьи 71 Конституции РФ), уголовной ответственности за преступления в сфере средств массовой информации (пункт «о» статьи 71 Конституции РФ) - это исключительное ведение Российской Федерации. А защита права граждан на информацию (пункт «б» статьи 72 Конституции РФ), вопросы, относящиеся к сфере административного законодательства (пункт «к» статьи 72 Конституции РФ), взаимоотношения средств массовой информации с органами

государственной власти и местного самоуправления (пункт «н» статьи 72 Конституции РФ) - относятся к соответственно к совместному ведению.

С развитием технических средств коммуникации появляются новые виды СМИ, которые по степени охвата информирования граждан становятся монополистами в распространении информации. Примером служит всемирная сеть Интернет, представляющая возможность получать информацию в любое время и в любом месте, при наличии технических возможностей. Автором анализируется регулирование Интернета действующим российским законодательством.

Во **втором параграфе** рассматриваются экономические основы деятельности СМИ.

Проблема формирования нового экономического порядка кроется в оптимизации форм управления государством информационными процессами. Эти формы должны обеспечить функционирование «новой экономики» на основе свободного распространения информации, знаний, мнений, совершенной обратной связи между управляющими и управляемыми в условиях активного участия общества в процессе принятия решений. Что возможно только при наличии развитой, открытой, свободно работающей системы массовой коммуникации.

Государство может и должно защитить своих граждан от финансового, политического и экономического монополизма на информационном рынке. В нынешних переходных условиях государство должно обеспечить экономическое выживание различных СМИ – государственных, независимых, местных (городских и районных), печатных органов общественных организаций.

Проблема монополизма одна из наиболее острых, ибо от нее зависит возможность становления демократии: практика мировой печати и СМИ в целом подтверждает, что только в условиях существования многочисленных печатных изданий и теле-, радиоканалов, при наличии такого же множества владельцев издания и каналы отражают интересы разных слоев общества, и

можно говорить о проявлениях в той или другой мере демократии. Именно в этих условиях в совокупности и создается благоприятная ситуация и для гласности, и для свободомыслия в целом.

Регулирование концентрации средств массовой информации предполагает наличие у компетентных служб или органов власти достоверной информации о структурах, владеющих средствами массовой информации, а также о третьих сторонах, которые могут воздействовать на независимость СМИ.

Прозрачность средств массовой информации необходима для того, чтобы граждане могли объективно составить свое мнение для оценки информации, идей и мнений, распространяемых средствами массовой информации.

Информация может иметь и коммерческую ценность, а следовательно, может быть вовлечена в товарно-денежные отношения, но не как товар, «вещь» в «традиционном» понимании. В настоящее время информация уже «продается», но под ее продажей понимается не «классический» имущественный договор купли-продажи, а оказание каких-то информационных услуг, или обеспечение доступа к определенной базе данных, или (самый простой пример) продажа материального носителя, содержащего требуемую информацию. Налицо разрыв между формальной стороной сделки и ее фактическим содержанием, причем в условиях достаточно большой неопределенности в юридическом характере правоотношения.

Зависимость прессы в России от коммерческих структур обусловлена отсутствием цивилизованного рынка СМИ. Нормальный бизнес может развиваться в открытом обществе, гарантом которого является свободная пресса.

В **третьем параграфе** автором анализируется механизм юридической ответственности средств массовой информации.

Без эффективных конституционно обоснованных правовых ограничений свободы массовой информации, направленных на предотвращение злоупотреблений этой свободой, деятельность СМИ имеет тенденцию к деструктивному воздействию на личность, общество и государство, представляя угрозу для демократического развития страны.

Рассматриваются вопросы защиты чести и достоинства, а также деловой репутации в законодательстве Российской Федерации, а также ответственности за их нарушения. Анализируется судебная практика по защите чести и достоинства.

Рассматриваются вопросы информационной безопасности в России.

Распространяя те или иные сообщения и материалы, СМИ создают определенное общественное мнение, настроение, формируя взгляды и поведение отдельных личностей, социальных групп, а в конечном счете всего общества. Система конституционно обоснованных ограничений свободы массовой информации, установленных законодательством, безусловно, должна учитывать, что данное влияние СМИ наиболее ощутимо сказывается в условиях глобальной террористической угрозы. Правовое регулирование в этой деятельности средств массовой информации нуждается в совершенствовании.

Следует решить вопрос о том, будет ли полностью запрещено обнародовать в СМИ высказывания террористов. Иными словами, возможен ли будет пересказ журналистами идей террористов, можно ли их сопровождать негативными комментариями, либо любая форма информирования аудитории об идеях терроризма запрещена.

Единственное компромиссное решение, учитывающее право общества на получение достоверной информации и запрет на распространение пропаганды терроризма – распространение информации, полученной в интервью с террористами в пересказе. В этом случае журналист сможет отделить требования террористов от пропаганды, призывов и оправдания террористической деятельности.

Анализируются уголовная и административная ответственность в области СМИ.

Законная профессиональная деятельность журналиста в Российской Федерации находится под защитой государства. В статье 144 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста путем принуждения их к распространению либо отказу от распространения информации.

В заключительной главе «Конституционно-правовые проблемы взаимодействия средств массовой информации с гражданами, гражданским обществом и государством» раскрываются роль средств массовой информации в обеспечении прав граждан, проблемы участия СМИ в избирательном процессе, а также средств массовой информации как института гражданского общества.

В **первом параграфе** анализируется роль средств массовой информации в обеспечении прав граждан Российской Федерации.

Порядок получения сведений о деятельности государственных органов средствами массовой информации регулируется также Законом РФ «О средствах массовой информации». В соответствии со ст. 38 этого закона «граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц».

18 апреля 2007 года в Государственной Думе Федерального Собрания РФ был рассмотрен в первом чтении проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», внесенный правительством РФ. Автором выявлены его недостатки и достоинства.

Основными целями законопроекта является обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан Российской Федерации и структур гражданского

общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Законопроект устанавливает единый порядок предоставления государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности.

Особенностью законопроекта является то, что он впервые законодательно устанавливает доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме. В целях реализации права граждан и организаций на информацию в электронной форме государственные органы и органы местного самоуправления подключают свои информационные системы к сети Интернет, открывают для неограниченного доступа свои официальные сайты, выделяют адреса электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации.

Однако законопроект имеет и ряд недостатков. Так, в статье 2 указано, что доступ к информации о деятельности государственных органов, регулируемой федеральными законами, или руководство которых осуществляет Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, предоставляется в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Федеральным законом, с учетом особенностей, определенных иными федеральными законами, а также актами Президента РФ и актами Правительства РФ. Поэтому приоритет данного закона в вопросах доступа к информации не очевиден. Хотя, на наш взгляд, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» должен быть приоритетным по сравнению с другими законами и подзаконными актами при обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Законопроект содержит много отсылочных норм на акты, которые должны быть приняты в его развитие исполнителями (порядок

предоставления информации по запросу утверждается актом государственного органа или органа местного самоуправления; порядок взимания платы, за объем информации превышающий количество документов, предоставляемых на бесплатной основе, устанавливается Правительством РФ).

Есть в законопроекте и оценочные категории. Например, в подпункте 1 пункта 1 статьи 18 сказано, что в запросе указываются данные, необходимые и достаточные для поиска информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Определять необходимость и достаточность данных в запросе будут чиновники на свое усмотрение.

Истинное назначение прессы состоит в том, чтобы служить своему читателю, быть для него не только главным инструментом объективной информации, но и мудрым собеседником, вести постоянный диалог, отражать его интересы и учитывать его настроение.

В качестве главной проблемы во **втором параграфе** рассматривается участие средств массовой информации в избирательном процессе.

Здесь СМИ выполняют одновременно несколько функций. Они служат каналом оповещения избирателей (например, о назначении дня выборов, об образовании избирательных участков, о регистрации кандидатов), средством предвыборной агитации и, наконец, осуществляя гражданский контроль на всех этапах подготовки и проведения выборов.

Необходимо защищать личность от массированного и грубого вторжения СМИ, препятствующего гражданам составить свое собственное мнение о происходящем и сделать свой собственный политический выбор.

Назрела необходимость законодательного регулирования государственных гарантий предоставления эфирного времени, печатной площади политическим партиям в период между избирательными кампаниями. Необходимые изменения должны быть внесены в Федеральный закон «О политических партиях». Не исключено и решение данного вопроса

в законе о политической рекламе, предпосылки для создания которого, на наш взгляд, уже существуют.

При размещении политической рекламы средствам массовой информации следует обращать внимание на тот факт, что на политическую рекламу не распространяются требования, установленные для рекламораспространителей, рекламодателей и рекламопроизводителей Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»[1] (статья 2, часть 2). Размещение политической рекламы регулируется только общими требованиями избирательного законодательства Российской Федерации, установленными для предвыборной агитации.

Таким образом, политическую рекламу следует отличать от освещения (информационного и аналитического) событий, которым, собственно, и занимаются СМИ

Политическая реклама должна быть законодательно отделена от освещения событий – основной функции СМИ. На любых выборах СМИ выполняют две важнейшие функции: кандидатам и партиям они дают возможность рассказать о своей политике и программе, а избирателям – получить достоверную информацию и сделать сознательный выбор.

Для большинства граждан России важно, чтобы избирательное законодательство совершенствовалось в направлении обеспечения демократического развития российского общества и государства. А это требует установления правовых механизмов-гарантий достоверного, объективного, сбалансированного информирования граждан через средства массовой информации, а также эффективных норм, предотвращающих злоупотребления правом на предвыборную агитацию.

Следует подчеркнуть, что законодатель не счел нужным определять понятия эфирного времени и печатной площади, в результате чего правоприменитель вынужден довольствоваться их обыденным смыслом. Вот почему нельзя исключить возможность возникновения споров, например, в

---

[1] СЗ РФ. 2006. N 12. Ст. 1232.

отношении кабельного телевидения и проводного радио, к которым указанные термины вообще не применимы.

Запрет на проведение дискуссий нарушает свободу слова (ст. 29 Конституции РФ), а также право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ), так как данное право находится в тесной взаимосвязи со свободой массовой информации. Люди не могут осуществить право на участие в управлении в государстве, если не владеют всей полной и достоверной информацией. Если правильно определять приоритеты государства, то смысл информационной безопасности состоит главным образом в том, чтобы обеспечить право граждан России на объективную информацию. Несоблюдение этого права – одна из причин кризиса отечественных СМИ.

В **третьем параграфе** рассматриваются средства массовой информации как институт гражданского общества.

Гражданское общество – открытое общество в плане обеспечения доступа к широкой и разносторонней информации. Сейчас трудно представить какую-либо сферу гражданского общества без информационных отношений. Эти отношения могут складываться как непосредственно в общении граждан друг с другом, так и через средства массовой информации, включая Интернет.

Средства массовой информации могут быть ареной обмена позитивным опытом, инструментом сбора идей, подаваемых общественностью. И, конечно, СМИ должны представлять независимые и альтернативные мнения представителей разных политических и неполитических направлений и слоев общества.

Создание общественного телерадиовещания в России является сегодня одним из наиболее значимых условий обеспечения демократии и формирования гражданского общества в стране. Основной задачей законопроекта «Об общественном телерадиовещании» является удовлетворение информационных потребностей и конституционных прав на

получение информации гражданами Российской Федерации, независимо от их социального положения, политических взглядов, национальной религиозной принадлежности, обеспечение доступа к объективной и достоверной информации в области внутренней и внешней политики, культуры, образования, науки, духовной жизни и других сферах, представляющей общественный интерес, а также обеспечение конституционных прав граждан Российской Федерации на свободу мысли и слова путем открытого обсуждения общественно значимых проблем.

Важным для свободы слова является существенный рост неправительственных организаций. Неправительственные организации ценны как орудия, направленные на ослабления всевластия государства и формирование структуры СМИ как составной части процесса производства информационного продукта, а также в целях использования СМИ для развития плюрализма в обществе.

Следует принять кодекс журналисткой этики.

Кодексы журналисткой этики, на наш взгляд, должны включать следующие положения:

- честность и справедливость, обязанность знать мнение объекта любого критического репортажа перед публикацией;

- обязанность обеспечить возможность ответить на критическое мнение (репортаж);

- объективность и неподкупность;

- уважение права на частную жизнь;

- обязанность различать факты и субъективное мнение;

- запрещение дискриминации на почве расовых, национальных, религиозных или половых различий;

- обязанность не использовать нечестные средства для получения информации;

- обязанность не подвергать опасности людей;

- общие нормы порядочности и вкуса;

- обязанность не разглашать конфиденциальные источники;
- обязанность не предрешать вину обвиняемого.

Сильные журналистские организации являются признаком ответственно и зрелой журналистики, существование именно такой журналистики отвечает интересам общества, государства и граждан. Важнейшим направлением деятельности государства должна быть поддержка инициатив по созданию и развитию саморегулирования в среде журналистов. Главным приоритетом здесь должна быть поддержка инициатив журналистских организаций по созданию и усилий по налаживанию работы органов саморегулирования на основе вырабатываемых самими журналистами кодексов профессиональной этики.

В **заключении** содержаться обобщенные выводы, которые могут быть использованы в практической деятельности, приводятся тенденции развития законодательства о СМИ.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. *Сусликов С.А.* Ограничения средств массовой информации в освещении проблем терроризма (конституционно-правовой аспект) // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. вып. 6. (0,5 п.л.);
2. *Сусликов С.А.* Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в Российской Федерации (региональный аспект) // Юридическая наука: проблемы и перспективы развития (региональный аспект): Материалы междунар. науч.-практ. конф., 30 сентября – 1 октября 2005 года: В 2 т./НовГУ им. Ярослава Мудрого. Великий Новгород: Новгородский Государственный Университет им. Ярослава Мудрого, 2006. Т. 1. (0,25 п.л.);

3. *Сусликов С.А.* Средства массовой информации и выборы // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. вып. 7. (0,5 п.л.);
4. *Сусликов С.А.* Средства массовой информации – институт гражданского общества // Российский юридический журнал. 2007. № 3. (0,3 п.л.).