

На правах рукописи

ФРОЛОВА Ирина Геннадьевна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ СВОБОДЫ
МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 — конституционное право, муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

**Саратов
2012**

Работа выполнена в Поволжском кооперативном институте (филиале) АНО ВПО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации».

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент
АННЕНКОВА Виктория Геннадьевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой конституционного
и международного права ФГБОУ ВПО
«Саратовская государственная
юридическая академия» (г. Саратов)
КАБЫШЕВ Владимир Терентьевич;

доктор юридических наук, доцент
кафедры конституционного права и прав
человека ФГАОУ ВПО «Казанский»
(Приволжский) федеральный
университет (г. Казань)
КУРМАНОВ Мидхад Мазгутович

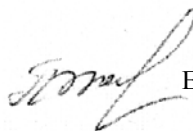
Ведущая организация — **ФГБОУ ВПО «Самарский
государственный университет»
(юридический факультет).**

Защита состоится «25» мая 2012 года в 14.00 на заседании
Диссертационного совета Д. 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская
государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов,
ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ
ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «____» апреля 2012 года.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор



Е.В. Покачалова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации в ст. 29 гарантирует свободу массовой информации как одну из основ свободы мысли, слова, убеждений¹. Свобода массовой информации, особенно в современном информационном обществе, представляет собой важную составляющую демократического, правового государства. Однако именно данная свобода оказывается наиболее уязвимой при любых деформациях власти. На сегодняшний день свобода массовой информации в России нуждается в защите, что находит понимание на самых высших уровнях государственной власти. Как отметил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, «свобода средств массовой информации требует защиты. Несколько лет назад такая защита требовалась от прямого порабощения этих средств массовой информации частными компаниями, сейчас – от посягательств административного аппарата на разных уровнях»².

Вместе с тем защита свободы массовой информации от властного произвола не должна приводить к искажению действительного смысла и социального назначения данной свободы. Речь должна идти не о каких-то ограничениях свободы массовой информации (хотя они также допустимы в конституционно значимых целях в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), а о собственной самоидентичности этого понятия. Например, экстремистская деятельность, порнография, диффамация и т.п. содержательно не входят в объем рассматриваемой свободы. В связи с этим актуальным и значимым является исследование сущности и содержания свободы массовой информации, ее «имманентных пределов», выход за которые будет означать искажение самой сути данной свободы.

Исследование свободы массовой информации в контексте науки конституционного права (в отличие, например, от административного) представляется нам теоретически и практически значимым, поскольку основные параметры и критерии данной свободы должны определяться на основе «конституционной системы координат». В частности, закрепляя свободу массовой информации, Конституция РФ одновременно запрещает пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Данный запрет, по сути, и определяет содержательные характеристики и пределы свободы массовой информации. Еще одним

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // СЗ РФ. 2009. № 4, ст. 445.

² URL: <http://www.newsru.com/world/05jun2008/solomedveda.html#4>

аргументом в пользу конституционно-правового исследования данной свободы является то, что, будучи одной из основ формирования демократического государства и развитого гражданского общества, она предполагает именно конституционное, а не административное регулирование. Безусловно, реализация свободы массовой информации невозможна без нормативного регулирования, в частности, на уровне подзаконного нормотворчества. Однако такое регулирование может осуществляться исключительно в развитии и полном соответствии с конституционно-правовыми установлениями.

Задача защиты свободы массовой информации предполагает установление разветвленной системы гарантий данной свободы. Конституция РФ закрепляет важнейшую юридическую гарантию свободы массовой информации – запрет цензуры. Однако запретом цензуры юридические гарантии не исчерпываются. Юридическими гарантиями свободы массовой информации выступают также обязанности органов власти информировать общество о своей деятельности, которая включает в себя среди прочего механизм официальной аккредитации, упрощенный порядок регистрации средств массовой информации (либо отсутствие требования их регистрации). Запрет злоупотребления свободой массовой информации следует рассматривать тоже в качестве гарантии – гарантии надлежащего осуществления свободы массовой информации.

Все сказанное обуславливает актуальность темы и необходимость разработки теоретических представлений о сущности, содержании свободы массовой информации и практических предложений по формированию механизмов реализации данной свободы и гарантий ее защиты.

Научная задача исследования – сформулировать теоретический подход к определению системы конституционно-правовых гарантий свободы массовой информации в Российской Федерации и дать на этой основе практические рекомендации по совершенствованию механизмов их реализации.

Цель исследования заключается в рассмотрении и анализе конституционно-правовых гарантий свободы массовой информации в Российской Федерации в качестве средства реализации данной свободы в их системной взаимосвязи как в обобщенно-теоретическом, так и в научно-практическом смысле.

Для достижения указанной цели ставились следующие **задачи**:

- исследование теоретических основ свободы массовой информации в конституционно-правовой доктрине;
- выявление сущности свободы массовой информации как конституционно-правовой категории;

- анализ системы конституционно-правового регулирования свободы массовой информации;
- рассмотрение понятия и видов гарантий свободы массовой информации;
- анализ специальных (юридических) гарантий свободы массовой информации;
- исследование запрета злоупотребления правом как гарантии надлежащего осуществления свободы массовой информации;
- рассмотрение правовых проблем защиты свободы массовой информации;
- анализ системы юридической ответственности за ущемление или искажение свободы массовой информации;
- выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты свободы массовой информации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе гарантирования реализации свободы массовой информации в Российской Федерации конституционно-правовыми средствами.

Предметом исследования являются доктринальные положения теории конституционного права в области обеспечения реализации свободы массовой информации в Российской Федерации конституционными гарантиями, международно-правовые документы, нормативные правовые акты и правоприменительная (в том числе судебная) практика в указанной сфере.

Степень разработанности темы. Научная разработанность тематики конституционно-правовых гарантий свободы массовой информации характеризуется наличием значительного количества работ в этой сфере.

Изучение сущности и основных механизмов реализации свободы массовой информации потребовало обращения к научной литературе, посвященной правовому регулированию основных прав и свобод человека и гражданина в целом, правового государства и демократических основ организации власти и общества.

В связи с этим диссертантом рассматривались труды таких ученых, как: С.С. Алексеев, В.Г. Анненкова, П.А. Астафичев, Т.В. Бережная, В.А. Горленко, К.Е. Игнатенкова, И.Е. Левченко, А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.В. Мелехин, П.Е. Недбайло, М.В. Пресняков, В.Д. Хилинский, О.И. Цыбулевская, Б.С. Эбзеев и др.

Обращение к вопросу о сущности и содержании конституционных гарантий свободы массовой информации вызвало необходимость изучения литературы, в которой анализируются конституционные гарантии в целом,

а именно, работ С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, Е.И. Козловой, Г.Н. Комковой, В.В. Комаровой, О.Е. Кутафина, Т.Я. Хабриевой.

Свобода массовой информации представляется собой общий режим информации в Российской Федерации. В связи с этим при подготовке диссертации были изучены научные труды специалистов в области конституционного и информационного права, посвященные вопросам правового регулирования информации в стране. Необходимо отметить работы таких ученых, как: Г.А. Алхутова, Р.В. Базаев, М.К. Башаратьян, О.К. Валитов, В.Г. Елизаров, Е.В. Знамеровский, С.А. Локинская, С.П. Лукницкий, А.А. Малиновский, Г.А. Марзак, Л.А. Нудненко, С.А. Сусликов, М.С. Трофимов, В.С. Хижняк, С.Н. Шевердяев, и многих других.

Среди научных исследований в рассматриваемой области нужно особо выделить диссертационные работы последнего десятилетия: С.А. Локинской («Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование». Челябинск, 2004); М.С. Трофимова («Реализация права на свободу массовой информации в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа». Ставрополь, 2004); А.А. Царик («Реализация конституционного права на свободу массовой информации в субъектах Российской Федерации: на примере Центрального федерального округа». Белгород, 2011) и некоторые др.

Безусловно, названные труды представляют собой серьезные научные исследования свободы массовой информации, однако, как правило, они касаются либо сущности свободы массовой информации в целом, либо каких-то отдельных ее аспектов: ограничений, региональных проблем реализации и т.п. В связи с этим данная работа является первым самостоятельным комплексным исследованием, посвященным непосредственно гарантиям реализации свободы массовой информации.

Методологическую основу исследования составили апробированные общенаучные и специальные методы познания. Общенаучный диалектический метод использовался с целью изучения системы гарантий свободы массовой информации в динамике их развития, с позиции согласования данной свободы с недопустимостью злоупотребления правом и т.п.

Методы формальной логики – описание, сравнение, классификация, анализ, синтез и другие – позволили охарактеризовать существующие виды гарантий свободы массовой информации с позиции их конкретного нормативного содержания. Кроме того, использование данных методов научного познания дало возможность диссертанту изучить действу-

ющее законодательство, выявить ряд дефектов нормативного регулирования и разработать предложения по их устранению.

Сравнительный метод применялся при сопоставлении различных способов обеспечения свободы массовой информации.

Из общенаучных были реализованы также исторический, системный методы. Применение указанных методов позволило выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы. При написании работы был использован *междисциплинарный подход*, заключающийся в рассмотрении гарантий свободы массовой информации с позиций различных юридических норм (конституционного, административного, гражданского права, теории права).

Кроме того, были использованы специальные методы – структурно-функциональный, статистический и др.

Нормативную базу исследования составили международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты.

Эмпирической базой исследования послужили прецедентная практика Европейского Суда по правам человека, постановления Конституционного Суда РФ, судебные решения Верховного Суда РФ, решения иных судебных органов, официальные статистические данные.

Достоверность полученных выводов обеспечивается: обоснованностью утвердившихся в науке методологических положений по исследуемой проблематике; комплексной методикой исследования, опосредующей всестороннее и объективное изучение поставленных задач; применением различных методов научного познания, адекватных задачам исследования, анализом нормативных правовых актов и правоприменительной практики последних лет, а также апробацией результатов исследования.

Научная новизна обусловлена предметом и целью диссертационного исследования и определяется использованием новых идей и тенденций в сфере закрепления и реализации конституционных гарантий свободы массовой информации, а также выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования.

Диссертация представляет собой комплексное, логически завершенное исследование, посвященное анализу конституционных гарантий свободы массовой информации, в результате которого даются рекомендации по совершенствованию как законодательной базы, так и правоприменительной практики.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие **новые или содержащие элементы новизны положения**:

1. Конституционные гарантии свободы массовой информации могут быть определены как совокупность способов и средств, в том числе механизмов защиты и ответственности, позволяющих реально обеспечить реализацию этой свободы на практике.

При этом гарантии свободы массовой информации могут быть разделены на:

- 1) позитивные гарантии и негативные гарантии;
- 2) гарантии беспрепятственного создания и распространения массовой информации и гарантии реализации свободы массовой информации надлежащим образом;
- 3) общие гарантии и специальные (юридические) гарантии.

2. В работе обосновано, что конституционно-правовая категория «свобода массовой информации» может рассматриваться в «узком» и «широком» понимании в зависимости от объема ее содержательных характеристик. Согласно «узкому» подходу свобода массовой информации может характеризоваться как конституционно-правовой принцип, то есть основополагающая, руководящая идея, определяющая направление правового регулирования информационных прав в целом и массовой информации в частности. В «широком» смысле свобода массовой информации может рассматриваться как правовой режим, включающий в себя комплекс субъективных прав, позитивных обязательств, ограничений, пределов и запретов. Такие пределы в отличие от ограничений субъективных прав, входящих в состав режима свободы массовой информации, устанавливают границы или рамки их надлежащей реализации.

3. Обоснована необходимость включения в режим свободы массовой информации не только субъективных прав на получение и распространение информации, но и позитивных обязываний определенных лиц, связанных с предоставлением такой информации. В зарубежных странах активно развиваются положения, регулирующие порядок доступа к информации. В частности, широко используется так называемый принцип активной гласности, который не только предполагает предоставление информации по запросу, но и подразумевает информирование населения со стороны органов государственной власти. В России на сегодняшний день принцип активной гласности находится в стадии развития.

4. Доказано, что в настоящее время в законодательстве о средствах массовой информации должны быть прежде всего сформированы инструменты объективной (не связанной с желанием конкретных должностных лиц) поддержки социально значимых СМИ. Критерии отнесения средств массовой информации к социально значимым должны быть четко определены и однозначно зафиксированы в нормативных актах.

Другими словами, поддержка должна оказываться в первую очередь тем СМИ, которые доступны широкому кругу лиц, несут социально значимую информацию, получение которой из других источников является затруднительным. Конкретные формы государственной поддержки социально значимых средств массовой информации должны носить характер льгот (а не дотаций), распределяемых на основе максимальной прозрачности.

5. Сформулирован вывод о том, что в Российской Федерации должна запрещаться только предварительная цензура. В связи с этим была обоснована необходимость включения изменений в ст. 3 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации», сформулировав ее в следующей редакции:

«Цензура массовой информации, то есть требование от редакции средства массовой информации, журналистов, а также лиц, на которых распространяется профессиональный статус журналиста, со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение предварительного запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, – не допускается.

Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, – не допускается».

6. Доказано, что ограничения свободы массовой информации следует отличать от злоупотребления субъективными правами, составляющими данный конституционно-правовой институт. Ограничения свободы массовой информации представляют собой запреты, устанавливаемые федеральным законом в соответствии с конституционно-значимыми целями. Такие ограничения представляют собой изъятия из режима свободы массовой информации, необходимые для защиты иных конституционных прав и ценностей.

Запрет злоупотребления свободой массовой информации не связан с каким-либо ограничением этой свободы, поскольку такое злоупотребление, по сути, является искажением принципа свободы массовой информации. Прежде всего, это выражается в «нецелевом» использовании субъективных прав, входящих в состав данного правового института. Кроме того, признаком злоупотребления свободой массовой информации является выход за пределы предоставленного права, то есть использование его такими способами, которые не согласуются с его действи-

тельным содержанием. Это позволяет охарактеризовать запрет такого злоупотребления как гарантию надлежащей реализации режима свободы массовой информации.

7. Обосновано, что понятие защиты свободы массовой информации следует рассматривать в широком и узком смысле. В широком понимании защита свободы массовой информации предполагает всю совокупность мер восстановительного, пресекающего и превентивного характера, направленных на восстановление нарушенных субъективных прав, составляющих основу режима свободы массовой информации или предотвращение их нарушения. В таком широком понимании защита свободы массовой информации включает в себя и меры юридической ответственности, предусмотренные за правонарушения в данной сфере.

В узком понимании защиту свободы массовой информации следует отличать от установления и применения мер юридической ответственности за правонарушения в данной сфере. Правонарушение против свободы массовой информации представляет собой нарушение правовых норм, регламентирующих официально закрепленный на государственном уровне режим массовой информации, включая различного рода запреты, ограничения и пределы свободы массовой информации. Между тем само по себе установление таких ограничений и пределов может быть необоснованным и нарушающим естественно-правовые притязания на свободное получение и распространение информации. Поэтому, говоря о защите свободы массовой информации как определенного правового режима (а не только конкретных субъективных прав, закрепленных законом в данной сфере), следует иметь в виду, прежде всего, обоснованность правовых границ данной свободы, конституционной «системы координат» свободы массовой информации.

8. Сделан вывод о том, что в настоящее время существует объективная необходимость закрепления некоторых составов публичных дисциплинарных проступков в Законе РФ «О средствах массовой информации», с указанием на то, что в случае их совершения государственные и муниципальные служащие; лица, замещающие государственные и муниципальные должности, должны привлекаться к дисциплинарной ответственности в обязательном порядке.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что оно является самостоятельным научным исследованием, содержащиеся в нем выводы и положения имеют общетеоретическое значение для науки конституционного права.

Полученные выводы и обобщения, по мнению автора, будут способствовать развитию конституционного права в части, касающейся гарантирования свободы массовой информации в Российской Федерации. Кроме того, данная работа может стать основой для более глубоких общетеоретических и отраслевых исследований.

Содержащиеся в работе теоретические выводы могут быть использованы для разработки учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинарских занятий по курсам: «Конституционное право РФ» и «Информационное право».

Практическая значимость исследования состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование правовой регламентации гарантий свободы массовой информации и существующей правоприменительной практики. Сформулированные в диссертации работе предложения могут служить основой для нормотворчества федеральных и региональных органов государственной власти, а также для осуществления ими правоприменительной деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры конституционного и международного права Поволжского кооперативного института АНО ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации» и отражены в научных статьях. Отдельные положения были представлены на научно-практических конференциях различного статуса: Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского «Политико-правовые приоритеты правового социально-экономического развития России» (Саратов, 2–3 июля 2008 г.); Международной научно-практической конференции «Международные юридические чтения» (Омск, 25 апреля 2008 г.), межвузовской конференции аспирантов и соискателей «Вузовская наука и перспективные направления правового и социально-экономического развития российских регионов» (Энгельс, 22 мая 2008 г.); Международной научной конференции «Интеграция и инновации – 2011 г.» (Энгельс, 9 декабря 2011 г.); Международной научной конференции аспирантов и молодых ученых «Стратегия устойчивого развития регионов России» (Энгельс, 28 февраля 2012 г.)

Структура диссертации определена целью и задачами исследования, состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения и списка используемой литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновываются актуальность избранной темы работы, ее теоретическая и практическая значимость; формулируются основные положения, характеризующие новизну проведенного исследования.

Первая глава «Конституционно-правовое регулирование свободы массовой информации» посвящена исследованию сущности и содержания конституционной категории свободы массовой информации. В первом параграфе «Свобода массовой информации: понятие, сущность, значение и эволюция становления российского законодательства» рассмотрены два взаимосвязанных вопроса: о сущности конституционного положения о свободе массовой информации и о его содержательной характеристике.

В частности, было обосновано, что в широком смысле свобода массовой информации как комплексная категория включает в себя не только совокупность гарантий свободного осуществления прав на получение, передачу, производство и распространение информации, но и пределы такой свободы. В данном случае свобода массовой информации рассматривается шире, чем совокупность субъективных прав или правовой принцип и обозначает определенное состояние общественных отношений. Например, свобода массовой информации предполагает получение гражданами объективной и правдивой информации. В этом заключается социальное назначение свободы массовой информации. Поэтому распространение заведомо ложной информации, т.е. дезинформация представляет собой не ограничение свободы массовой информации, а искажение действительного смысла данного принципа. Целью запрета распространения ложной информации в этом смысле является обеспечение режима свободы массовой информации.

Все это позволяет говорить о свободе массовой информации в «широком» смысле слова. По мнению автора, свобода массовой информации в таком понимании может рассматриваться как правовой режим, включающий в себя комплекс субъективных прав, позитивных обязательств, ограничений, пределов и запретов. В специальной литературе были попытки выделения специальных режимов конфиденциальной информации. В этом смысле свободу массовой информации можно рассматривать как общий режим массовой информации в Российской Федерации.

Согласно «узкому» подходу свобода массовой информации может характеризоваться как конституционно-правовой принцип, т.е. как основополагающая, руководящая идея, определяющая направление правового регулирования информационных прав в целом и массовой

информации в частности. Данный принцип выражается через закрепление в действующем законодательстве совокупности субъективных прав, обеспечивающих свободное распространение массовой информации: создание, поиск, получение, распространение информации и т.п.

В связи с этим предлагается собственное определение понятия свободы массовой информации: свобода массовой информации представляет собой закрепленную в Конституции Российской Федерации и гарантированную российским законодательством возможность поиска, сбора, получения, хранения, обработки, создания, передачи, распространения социально значимой информации, предназначенной для неограниченного круга лиц, осуществляемую в индивидуальной или коллективной форме в пределах, указанных законом. Данное определение, по мнению диссертанта, следует закрепить и в Законе РФ «О средствах массовой информации».

Второй параграф «Конституционное закрепление свободы массовой информации в России и в зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование» посвящен сравнительно-правовому анализу закрепления свободы массовой информации в конституционном праве различных государств.

В зарубежных странах свобода массовой информации, и примыкающие к ней информационные права, в частности, право на доступ к информации, достаточно регламентированы. Эти страны имеют богатый опыт правотворческой и правоприменительной деятельности в исследуемой сфере. В них законодательство широко опирается на систему судебных прецедентов, и область информационных правоотношений, получающая государственное регулирование и защиту, сводится к регулированию порядка допуска к «правительственной» информации и порядка распространения массовой информации. Большинство современных государств, имея в своих конституциях задекларированные свободу массовой информации и право на информацию, приходят к выводу о необходимости последующей расширительной трактовки данных категорий в специальном законе. Анализ существующих правовых систем в свете выделенных закономерностей формализации права на информацию, позволяет обозначить (достаточно условно) две категории стран, первая из которых тяготеет к расширенной конституционной формализации права на информацию, а вторая – склонна минимизировать данную совокупность правовых норм.

Содержательно свобода массовой информации выражается не только в совокупности прав, обеспечивающих свободное

функционирование информации в обществе, но и, например, через ряд обязанностей государственных органов предоставлять для всеобщего сведения определенную информацию (о конкурсе на замещение вакантной должности, о торгах, о состоянии окружающей среды и т.п.). В зарубежных странах активно развиваются положения, регулирующие порядок доступа к информации. В частности, широко используется так называемый принцип активной гласности, который предполагает не только предоставление информации по запросу, но и подразумевает информирование населения со стороны органов государственной власти. Как отмечается в специальной литературе, сегодня анализ российского законодательства показывает достаточно небольшое количество законов, действующих с позиции активной гласности, т.е. учитывающих информирование как метод осуществления информационно-деятельности в государственном управлении.

Вторая глава «Гарантии реализации свободы массовой информации в Российской Федерации» включает в себя четыре параграфа.

В первом параграфе «Понятие и виды гарантий свободы массовой информации» раскрыта сущность понятия «гарантии свободы массовой информации», приведены виды данных гарантий.

Гарантии свободы массовой информации делятся на две группы: негативные и позитивные. Негативными гарантиями являются конкретные закрепленные законодательством запреты, направленные на обеспечение свободного создания и распространения массовой информации (например, запрет цензуры). Негативные гарантии ориентированы на недействие органов государственной и муниципальной власти, в частности, на невмешательство в деятельность СМИ. В то же время негативные гарантии могут обеспечиваться и активными действиями со стороны государства, например, в случае привлечения виновных в нарушении запретов лиц к юридической ответственности.

Позитивные гарантии свободы массовой информации всегда связаны с активными действиями по их реализации. Выражаться они могут, например, в экономической поддержке средств массовой информации; создании организационно-технических условий для распространения информации (в том числе посредством Интернета); предоставлении информации СМИ по их запросам и т.д.

Гарантии свободы массовой информации могут быть разделены также на:

1) гарантии беспрепятственного создания и распространения массовой информации;

2) гарантии реализации свободы массовой информации надлежащим образом.

Такая классификация гарантий свободы массовой информации имеет в своей основе предложенное диссертантом в первой главе понимание свободы массовой информации не только как конституционного принципа, но и как правового режима. Как общий правовой режим (в противопоставление специальным правовым режимам информации) свобода массовой информации включает в себя поиск, сбор, получение, хранение, обработку, создание, передачу, распространение социально значимой информации в определенных законом рамках. Выход за эти рамки (например, распространение заведомо ложной или опасной для общества информации) приводит к ненадлежащему осуществлению свободы массовой информации, ее трансформации во вседозволенность. Поэтому гарантиями свободы массовой информации выступают также правовые средства, направленные на недопустимость выхода за установленные рамки свободы массовой информации. Таковыми, например, выступают: запрет на злоупотребление свободой массовой информации; возможность опровержения недостоверной информации; ответственность за опубликование заведомо ложной информации.

В параграфе обосновывается положение о том, что гарантии свободы массовой информации могут быть разделены на общие и специальные (юридические). Специальными (юридическими) гарантиями являются специальные нормы конституционного и информационного законодательства, прямо направленные на обеспечение свободы информации.

Исследованию общих гарантий свободы массовой информации посвящен *второй параграф «Общие гарантии свободы массовой информации»*. Среди общих гарантий свободы массовой информации выделены: политические гарантии; идеологические гарантии; экономические гарантии; организационно-технические гарантии.

Важнейшими среди гарантий свободы массовой информации являются *политические гарантии*. Под ними следует понимать демократический характер политического режима в Российском государстве, который обуславливает не только декларирование государством на конституционном уровне свободы массовой информации, но и ее всемерную поддержку и защиту государством. Политический плюрализм, являясь составной частью политических гарантий свободы массовой информации, выявляет и демократизм государственного устройства.

С политическими гарантиями свободы массовой информации тесно пересекаются *идеологические гарантии*. В своей основе они имеют ст. 13 Конституции РФ, которая закрепляет принцип идеологического многообразия, предусматривающий, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Следующими общими гарантиями свободы массовой информации в Российской Федерации выступают *экономические гарантии*. Экономической гарантией свободы массовой информации служит сама экономическая система российского общества, в основе которой лежат принципы свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда; разнообразия и равноправия форм собственности, включая и частную собственность на средства массовой информации; их равной правовой защиты и др. Базу экономических основ свободы массовой информации составляют ст. 8, 34 и 35 Конституции РФ, провозглашающие свободу экономической деятельности и право частной собственности.

На современном этапе, по мнению автора, несмотря на не самый высокий уровень жизни в Российской Федерации, в целом с обеспечением экономической гарантии доступа к массовой информации в стране дело обстоит относительно благополучно: большинство граждан обладают таким доступом к информационным ресурсам.

Иная ситуация имеет место с гарантией обеспечения экономической возможности свободно распространять информацию массового характера. Данная экономическая гарантия по своей природе носит позитивный характер и, следовательно, требует не только непротивостояния (бездействия) со стороны государства, но и активных действий с его стороны, направленных в первую очередь на экономическую поддержку (прямым или косвенным путем) средств массовой информации. Однако именно по этой причине ситуация с ее реализацией в нашей стране оставляет желать лучшего, что особенно ярко проявляется в последние годы.

Отсутствие какой-либо государственной поддержки (а в последние годы и вообще какой-либо внятной экономической политики) по отношению к СМИ приводит не к их независимости, а, напротив, к еще большей зависимости от того же государства (но уже в лице конкретных отдельных органов и должностных лиц) либо от частных собственников.

Еще один вид гарантий свободы массовой информации – *гарантии организационно-технические*. Это гарантии, связанные с возможностью реально организовать свободное распространение массовой информации и с использованием технических ресурсов для этого распространения. К таковым относятся: обеспечение возможности

государственной регистрации средств массовой информации и лицензирования их деятельности; наличие возможности свободно приобретать расходные материалы для производства периодических печатных изданий; наличие свободных частот для теле- и радиовещания; наличие аппаратуры для осуществления этого вещания; обеспечение возможности граждан приобретать компьютерную технику и подключаться к сети Интернет и т.п.

Специальные гарантии стали предметом исследования автора в *третьем параграфе «Специальные (юридические) гарантии свободы массовой информации»*. Юридические (правовые) гарантии представляют конкретные правовые нормы, обеспечивающие свободу массовой информации в России и в силу этого всегда имеющие закрепление в конкретном правовом акте. Часть 5 ст. 29 Конституции РФ, провозглашая свободу массовой информации, одновременно устанавливает запрет цензуры. Юридическое запрещение подвергать цензуре массовую информацию является важнейшей – конституционной – гарантией свободы массовой информации. Вместе с тем в соответствии с основаниями введения можно выделить ординарную (существующую постоянно) и экстраординарную (вводимую в особых условиях) цензуру. Несмотря на то, что большинство современных конституций, провозглашая свободу информации, прямо запрещает цензуру (в т.ч. Конституция РФ), почти во всех государствах введение цензуры допускается, если объявлен режим чрезвычайного или военного положения.

Введение экстраординарной цензуры не вызывает особых вопросов и видится вполне допустимым. Больше споров вызывает запрет цензуры, связанный с разделением ее еще на два вида в соответствии с моментом введения – на предварительную и последующую. Запрет предварительной цензуры (за исключением экстраординарной цензуры) видится очевидным и необходимым. В отношении последующей цензуры в научной литературе ведутся определенные споры. С точки зрения диссертанта, авторы Конституции, формулируя положения ч. 5 ст. 29, исходили из необходимости обеспечения свободы массовой информации и запрета чрезмерно ограничивающего эту свободу вмешательства в деятельность СМИ. В то же время объем допустимого и чрезмерного вмешательства в реализацию свободы массовой информации должен определяться законодательными актами. Иными словами, цензура, безусловно, согласно Конституции РФ, запрещена. Однако на вопрос, что является цензурой, а что – допустимым контролем, должны отвечать федеральные законы, и в частности, Закон о средствах массовой информации.

Отсутствие цензуры само по себе не гарантирует свободу массовой информации. Необходимы также иные условия, обеспечивающие реальную возможность массово распространять информацию. Так, важнейшей гарантией свободы массовой информации выступает обязанность органов власти информировать общество о своей деятельности. Данная обязанность имеет в своей основе конституционные нормы, устанавливающие:

- право свободно искать и получать информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29);
- право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42);
- ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ч. 3 ст. 41).

В качестве гарантии надлежащей реализации свободы массовой информации в *четвертом параграфе «Запрет злоупотребления правом как гарантия надлежащего осуществления свободы массовой информации»* рассматривался запрет злоупотребления этой свободой. Автор полагает, что между понятиями «ограничения свободы массовой информации» и «пределы такой свободы» существует принципиальное отличие. Ограничения не имманентны самому режиму свободы массовой информации: в данном случае происходит «пожертвование» какой-то части или степени данной свободы ради иных конституционно значимых целей и ценностей. Другое дело «имманентные пределы» свободы массовой информации, нарушение которых деформирует саму суть такой свободы. Например, диффамация, т.е. распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию другого лица. Можно ли в данном случае утверждать, что общепризнанный запрет диффамации каким-либо образом ограничивает свободу массовой информации? Разумеется, нет, поскольку такая свобода не предполагает введение общества в заблуждение с целью опорочить конкретное лицо. Если свобода массовой информации помимо прочего предполагает и право граждан на получение такой информации, то диффамация является нарушением этого права, поскольку вводит получателя таких сведений в заблуждение. В данном случае субъект выходит за пределы тех субъективных прав, которые предоставляет ему режим свободы массовой информации. Кроме того, принципиально важно то, что распространение не соответствующих действительности, порочащих сведений при диффамации имеет целью не доведение до широкого круга лиц какой-либо информации или собственной точки зрения, а подрыв

репутации конкретного лица. Другими словами, право на свободное распространение информации используется в данном случае не в соответствии со своим действительным социальным назначением.

На основе такого разграничения автор приходит к выводу, что некоторые названные в ст. 4 Закона о средствах массовой информации в качестве злоупотреблений свободой массовой информации деяния на самом деле являются ограничениями такой свободы. Так, к ограничениям свободы массовой информации следует отнести:

- разглашение сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну;
- распространение материалов, пропагандирующих порнографию;
- распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также распространение иной информации, распространение которой запрещено федеральными законами.

Все эти деяния не отвечают основному признаку злоупотребления правом – отсутствие легитимной цели совершения (использования права «во зло»). Они призваны гарантировать защиту иных конституционных прав в случае возникновения «коллизии» с правом на свободу информации.

Третья глава «Защита и ответственность в сфере свободы массовой информации в Российской Федерации как юридические гарантии» посвящена вопросам защиты свободы массовой информации и ответственности за ее нарушение. В первом параграфе «Защита свободы массовой информации как гарантия ее осуществления» понятие защиты свободы массовой информации рассмотрено в широком и узком смысле. В широком понимании защита свободы массовой информации предполагает всю совокупность мер восстановительного, пресекающего и превентивного характера, направленных на восстановление нарушенных субъективных прав, составляющих основу режима свободы массовой информации или предотвращение их нарушения. В частности, в таком широком понимании защита свободы массовой информации включает в себя и меры юридической ответственности, предусмотренные за правонарушения в данной сфере.

В узком понимании защиту свободы массовой информации следует отличать от установления и применения мер юридической ответственности за правонарушения в данной сфере. Правонарушение

против свободы массовой информации представляет собой нарушение правовых норм, регламентирующих официально закрепленный на государственном уровне режим массовой информации, включая различного рода запреты, ограничения и пределы свободы массовой информации. Между тем само по себе установление таких ограничений и пределов может быть необоснованным и нарушающим естественно-правовые притязания на свободное получение и распространение информации. Поэтому, говоря о защите свободы массовой информации как определенного правового режима (а не только конкретных субъективных прав, закрепленных законом в данной сфере), диссертант имел в виду, прежде всего, обоснованность правовых границ данной свободы, конституционной «системы координат» свободы массовой информации. В этом смысле рассматривались вопросы понимания сущности правового режима свободы массовой информации и его пределов в практике Европейского Суда, Конституционного Суда и иных судебных инстанций Российской Федерации.

Вопросам ответственности за нарушения в сфере свободы массовой информации был посвящен *второй параграф «Ответственность за нарушения права на свободу массовой информации»*. В качестве конкретных оснований ответственности за посягательства на свободу массовой информации выделены два направления установления ответственности в этой сфере:

- 1) ответственность за ущемление беспрепятственного создания и распространения массовой информации;
- 2) ответственность за ненадлежащее осуществление свободы массовой информации.

Первое направление охватывает ситуации, когда третьи лица препятствуют нормальному созданию и распространению массовой информации; второе – ситуации, когда сами распространители массовой информации (в контексте рассматриваемого закона – СМИ) злоупотребляют (в широком смысле) свободой массовой информации; осуществляют действия, связанные с созданием и распространением массовой информации и при этом ущемляющие права и свободы третьих лиц вне рамок, установленных законом.

Актуальным, по мнению автора, является вопрос о конституционной ответственности в сфере обеспечения свободы массовой информации, которая в настоящее время в этой сфере в явном виде не установлена. Доказано, что конституционная ответственность в сфере обеспечения свободы массовой информации должна рассматриваться, с одной стороны, как «позитивные обязательства» государства в лице уполномоченных органов и должностных лиц в части гарантирования

данной свободы от различного рода нарушений и ущемлений, с другой стороны, как «негативная» или «ретроспективная» ответственность за нарушения или искажения свободы массовой информации.

В настоящее время в законодательстве предусмотрена лишь уголовная, административная и дисциплинарная ответственность за совершение правонарушений в сфере массовой информации.

На основе анализа различных видов юридической ответственности в рамках названных двух направлений в работе сделаны практические выводы и даны рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

В **заключении** автором делаются выводы по итогам проведенного исследования и даются конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. *Фролова И.Г.* Цензура СМИ в России: за и против // Право и безопасность. М., 2012. № 1 (41). С. 30–35 (0,52 п.л.).

2. *Фролова И.Г.* Свобода массовой информации: понятие и конституционно-правовое содержание // Право и государство: теория и практика. Королев, Изд-во «Пресс», 2012. № 4 (88). С. 37–41 (0,4 п.л.).

3. *Фролова И.Г.* Виды гарантий свободы массовой информации в Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов: Поволжский институт им. П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС, 2012. № 1(30). С. 108–112 (0,4 п.л.).

4. *Фролова И.Г.* Свобода массовой информации как конституционно-правовой принцип и конституционно-правовой режим // «Вестник Саратовской государственной академии права». Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. Дополнительный номер. № 85 (0, 53 п.л.).

Публикации в иных научных изданиях:

5. *Фролова И.Г.* Правовое регулирование деятельности средств массовой информации в Российской Федерации // Международные

юридические чтения: матер. науч.-практ. конф. (Омск, 25 апреля 2008 г.) Омск: Омский юрид. ин-т, 2008. С. 82–85 (0,23 п.л.).

6. *Фролова И.Г.* Сущность свободы массовой информации в контексте основных прав и свобод в Российской Федерации // Вузовская наука и перспективные направления правового и социально-экономического развития российских регионов: матер. межвуз. конф. аспирантов и соискателей (Энгельс, 22 мая 2008 г.). Энгельс: РИЦ ПКИ, 2009. С. 48–52 (0,23 п.л.).

7. *Фролова И.Г.* Проблемы совершенствования законодательства СМИ // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию СГУ им. Н.Г. Чернышевского (Саратов, 2–3 июля 2008 г.). Саратов: изд-во «Научная книга», 2009. С. 393–395 (0,17 п.л.).

8. *Фролова И.Г.* Запрет злоупотребления правом как гарантия надлежащего осуществления свободы массовой информации // Интеграция и инновации – 2011: матер. Междунар. науч. конф. (Энгельс, 9 декабря 2011 г.). Энгельс: РИЦ ПКИ, 2012. С. 74–82 (0,4 п.л.).

9. *Фролова И.Г.* Защита свободы массовой информации: проблемные аспекты // Интеграция и инновации – 2011: матер. Междунар. науч. конф. (Энгельс, 9 декабря 2011 г.). Энгельс: РИЦ ПКИ, 2012. С. 83–92 (0,46 п.л.).

10. *Фролова И. Г.* Экономические гарантии свободы массовой информации в Российской Федерации // Стратегия устойчивого развития регионов России: матер. Междунар. науч. конф. аспирантов и молодых ученых. (Энгельс, 28 февраля 2012 г.). Энгельс: РИЦ ПКИ, 2012. С. 54–66 (0,69 п.л.).

11. *Фролова И.Г.* Экономические гарантии свободы массовой информации // Экономика и право: проблемы теории и практики: матер. науч. конф. (Энгельс, 2012 г.). Энгельс: РИЦ ПКИ, 2012. С. 68–79 (0,63 п.л.).

Подписано к печати 23.04.2012 г. Формат 60х84¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура TimesNewRoman. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 1,2. Тираж 100 экз. Заказ № 278.

Отпечатано в Типография «Орион».
410086, г. Саратов, ул. Московская, 62.

