Закон о средствах массовой информации и свобода слова

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. N 2124-I "О средствах массовой информации" (далее - Закон о СМИ) из-за многочисленных поправок, принятых за пятнадцать лет его действия, уже напоминает лоскутное одеяло. По оценке одного из авторов Закона М.А. Федотова, эти поправки в большинстве своем, "мягко говоря, неудачны, но за небольшим исключением абсолютно безвредны".

Причину М.А. Федотов видит в низкой юридической квалификации законодателей: "Например, поправка в статьи 30 и 31, внесенная в 1995 г., согласно которой комиссии в регионах по телерадиовещанию должны были именоваться не региональными, а территориальными. Ну какая разница, как их именовать, если они так никогда и не были созданы? Или поправка, тоже внесенная в первой половине 90-х годов, в статью 4, гласит, что нельзя использовать СМИ для распространения передач, пропагандирующих порнографию. Но, простите, в самом Законе с самого начала было записано, что СМИ нельзя использовать для совершения уголовно наказуемых деяний, а пропаганда или распространение порнографии как раз относится к таковым. Зачем же нужно снова было это писать?" .

Есть среди поправок и весьма полезные: о защите прав несовершеннолетних (от 5 августа 2000 г.), о запрете пропаганды наркотиков (от 20 июня 2000 г.) и некоторые другие. Но, к сожалению, в Закон были внесены и такие коррективы, которые представляют угрозу для свободы СМИ.

Разобраться в хитросплетениях политики, выявить подлинные мотивы тех или иных действий непросто. Зачастую попытки ограничить свободу слова недобросовестно оправдываются необходимостью защитить личность от нарушений неприкосновенности частной жизни, а ограничение доступа к информации объясняется интересами национальной безопасности. Классический аргумент сторонников цензуры - забота о нравственности, защита от порнографии и пропаганды насилия.

Журналистское сообщество всерьез озабочено участившимися попытками реформировать Закон о СМИ. Среди уже внесенных и предлагаемых изменений немало таких, которые многие специалисты оценивают как ограничение свободы массовой информации. Именно такие поправки являются предметом нашего исследования.

Принятые поправки

**Антиэкстремистская поправка.** Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 112-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" внес изменения в ст. 4 и 16 Закона о СМИ. В новой редакции ст. 4 ("Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации") появилась строка: "Не допускается использование средств массовой информации для осуществления экстремистской деятельности".

Внесенное в ч. 1 ст. 4 Закона о СМИ изменение, с одной стороны, существенно расширило объем понятия "злоупотребление свободой массовой информации", а с другой - позволило его отчасти конкретизировать за счет детализированного определения понятия "экстремизм" в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности". Легальные определения понятий "экстремизм" и "экстремистские материалы", сформулированные в данной статье, введены для того, чтобы четко отграничивать законную деятельность журналиста по освещению темы терроризма и экстремизма от противозаконного использования СМИ для осуществления экстремистской деятельности.

Под "экстремистскими материалами" понимаются "предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы".

Внесение в ст. 16 Закона о СМИ дополнительной ч. 4 существенно расширило арсенал средств воздействия властей на организации, осуществляющие выпуск экстремистских СМИ. Она гласит: "Деятельность средства массовой информации может быть также прекращена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О противодействии экстремистской деятельности" .

Правовая норма, содержащаяся в новой ч. 4 ст. 16 Закона о СМИ, связана с нормами ст. 8, 10 и 12 Закона о противодействии экстремизму. Статья 8 ("Предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности") устанавливает: "В случае распространения через средство массовой информации экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма, учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного средства массовой информации уполномоченным государственным органом, осуществившим регистрацию данного средства массовой информации... выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости таких действий либо такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В случае если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее десяти дней со дня вынесения предупреждения. Предупреждение может быть обжаловано в суд в установленном порядке. В случае если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленный в предупреждении срок не приняты меры по устранению допущенных нарушений, послуживших основанием для вынесения предупреждения, либо если повторно в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности средства массовой информации, деятельность соответствующего средства массовой информации подлежит прекращению в установленном настоящим Федеральным законом порядке" . В дополнение к этому ст. 13 ("Борьба с распространением экстремистских материалов") уточняет: "Организация, дважды в течение двенадцати месяцев осуществившая издание экстремистских материалов, лишается права на ведение издательской деятельности".

Стоит отметить, что при решении вопроса об ответственности журналиста за обнародованную информацию необходимо учитывать отношение публикатора к воспроизводимым материалам. Несправедливо отождествлять позицию редакции или взгляды журналиста и идейное содержание цитируемого источника, как это произошло в деле против газеты "Завтра".

Минпечати России 26 февраля 2003 г. вынес официальное предупреждение в адрес редакции леворадикальной газеты "Завтра" о недопустимости распространения экстремистских материалов. Предупреждение было связано с публикацией беседы главного редактора газеты Александра Проханова с эмиссаром чеченских сепаратистов Ахмедом Закаевым, состоявшейся 6 и 7 февраля 2003 г. "Редакция, опубликовав материал, возбуждающий национальную рознь и оправдывающий необходимость осуществления экстремистской деятельности, нарушила требования ст. 4 Закона о СМИ и ст. 1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" , - говорилось в предупреждении Минпечати. В сопроводительном письме указывалось, что текст данного предупреждения должен быть опубликован в очередном номере газеты "Завтра". Александр Проханов пытался доказать в суде незаконность вынесенного предупреждения, но Тверской межмуниципальный суд Москвы не удовлетворил этот иск.

Согласно заключению эксперта - доктора исторических наук, главного научного сотрудника Института этнологии и антропологии имени Н.Н. Миклухо-Маклая, председателя координационного совета чеченских культурных и общественных организаций Москвы Джабраила Гакаева, - Александр Проханов пропагандирует "идеи чеченского сепаратизма, во многом солидаризируясь с тем, что говорят и делают чеченские террористы", "клевещет на чеченцев", "разжигает межэтническую рознь и ненависть между русскими и чеченцами" .

Если последует второе предупреждение, издание будет закрыто. "Я потрясен! - прокомментировал решение суда Александр Проханов. - Других поводов придраться к нам Минпечати, если захочет, найдет сколько угодно" .

Возникает вопрос, не являются ли отдельные случаи привлечения редакций и учредителей СМИ к ответственности за распространение "экстремистских материалов" или осуществление ими "экстремистской деятельности" попытками подменить борьбу с действительно вредоносными материалами возможностью ограничивать осуществление свободы массовой информации теми или иными СМИ, выражающими позицию, не совпадающую с мнением чиновников и политиков ? Очевидна необходимость четкой границы между ответственностью тех, кто выступает в духе разжигания ненависти, и ответственностью журналистов и редакций СМИ, рассказывающих об этих выступлениях в рамках своих задач по информированию общества.

В этом смысле показательно дело "Йерсилд против Дании" (небезызвестное разбирательство по поводу сюжета о расистах, так называемых "зеленых куртках"). В решении Европейского суда по правам человека от 23 сентября 1994 г. сказано: "Репортажи, основанные на интервью, - неважно, отредактированных или нет, - представляют собой одно из важнейших средств, при помощи которых пресса может играть свою исключительно важную роль "сторожевого пса общества". Наказание журналистов за содействие в распространении заявлений, сделанных другим лицом в ходе интервью, могло бы серьезно помешать средствам массовой информации вносить свой вклад в обсуждение проблем, представляющих общественный интерес, если только речь не идет об особо серьезных ситуациях... Нет сомнений, что высказывания, за которые были осуждены "зеленые куртки", были более чем оскорбительны для лиц, принадлежавших к тем группам, против которых они были нацелены, и что такие замечания не пользуются защитой статьи 10 Европейской конвенции. Однако, даже учитывая манеру, в которой заявитель подготовил телевизионный сюжет о "зеленых куртках", не было доказано, что данный телевизионный сюжет, взятый в целом, оправдывал осуждение и наказание журналиста за преступление, предусмотренное Уголовным кодексом".

Подобные аргументы могут быть применимы и в деле против газеты "Завтра". Очевидно, что редакция и интервьюер не должны нести ответственность за содержание опубликованной беседы. В этом случае необходимо особо подчеркнуть полярность позиций журналиста А. Проханова и эмиссара А. Закаева. Такое заключение вытекает из самого интервью. Например, А. Проханов обращается к собеседнику: "Я очень внимательно вас слушаю, не хочу возражать. Однако есть и русское представление о том, что происходит", или: "Мы говорили как два политических антагониста, как два политика и солдата, за каждым из которых своя правда".

К сожалению, европейская практика российскими судами чаще всего не учитывается. И хотя российское право не является прецедентным, верховенство международных соглашений, пактов и конвенций, подписанных Россией, в отечественном законодательстве предусмотрено, а ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека входят в систему законодательства РФ. Однако не известно ни об одном случае прямого применения этих норм в судебной практике, связанной с проблемами свободы информации.

Приостановление выпуска СМИ за нарушение законодательства РФ о выборах и референдумах. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. N 94-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" дополнил Закон о СМИ новой ст. 16.1 "Приостановление выпуска средства массовой информации за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах" следующего содержания:

"Если в период избирательной кампании, кампании референдума после вступления в силу решения суда о привлечении главного редактора или редакции радио- и телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации... к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах этот главный редактор или эта организация допустит повторное нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации... вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию средств массовой информации, с представлением о приостановлении выпуска средства массовой информации, использованного в целях совершения указанных нарушений. Указанный федеральный орган исполнительной власти в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования, немедленно осуществляет с привлечением заинтересованных лиц проверку фактов, изложенных в представлении, и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска средства массовой информации... Приостановление выпуска средства массовой информации... осуществляется судом на срок до момента окончания голосования на выборах, референдуме, а в случае, если проводится повторное голосование, - до момента окончания повторного голосования".

Рассматриваемая поправка "находится в глубоком противоречии с требованиями российской Конституции и законов", - утверждает М.А. Федотов. Во-первых, она вводит неадекватное ограничение свободы массовой информации. Напомним, что при рассмотрении дел, связанных с проблемой ограничения права человека на информацию, Конституционный Суд РФ придерживается правовой позиции, согласно которой всякое подобное ограничение должно быть соразмерно конституционно признаваемым целям такого ограничения .

Во-вторых, ст. 16.1 Закона о СМИ противоречит основополагающим нормам Кодекса РФ об административных правонарушениях. На это было обращено внимание в заключении Правового управления Государственной Думы по проекту Федерального закона от 4 июля 2003 г. N 94-ФЗ, где указывалось: "В предлагаемой части 5 новой статьи 16.1 Закона фактически раскрыта объективная сторона некоторых правонарушений законодательства о выборах и референдумах, что может повлечь за собой конкуренцию действующих и проектируемых норм, в том числе и Кодекса РФ об административных правонарушениях. В этой связи также обращаем внимание, что согласно статьям 1.1 и 1.3 КоАП РФ установление административной ответственности, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами, а также порядка производства по делам об административных правонарушениях допускается именно в КоАП РФ, а не в иных законодательных актах".

Если рассматривать приостановление выпуска СМИ как меру пресечения административного правонарушения, то налицо явная коллизия с положениями ст. 27.1 КоАП РФ, которая разрешает в целях пресечения административного правонарушения применять только такие меры, как осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, изъятие вещей и документов, арест товаров и иных вещей и т.д. В КоАП РФ просто нет такой меры пресечения, как приостановление или запрет выпуска средства массовой информации.

Если же рассматривать приостановление выпуска СМИ как административное наказание, то возникает противоречие со ст. 3.2 КоАП РФ, содержащей исчерпывающий перечень видов административных наказаний. Данная статья устанавливает, что в отношении юридических лиц наказания, за исключением предупреждения и штрафа, могут устанавливаться только самим Кодексом, а значит, никак не Законом о СМИ.

Вызывает недоумение и предусмотренное в ст. 16.1 право регистрирующего органа объявлять редакциям СМИ предупреждения за нарушения законодательства о выборах. В действующем Законе о СМИ основанием для предупреждения может быть только злоупотребление свободой массовой информации, например осуществление экстремистской деятельности.

Также данная статья Закона о СМИ находится в противоречии с нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Она предусматривает, что рассмотрение заявления о приостановлении выпуска СМИ осуществляется судом в порядке, установленном для производства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 259 - 261 ГПК РФ). Однако в этих статьях ГПК среди всего множества субъектов, наделенных правом подавать заявления в суд, нет такого субъекта, как "орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию средств массовой информации". В свою очередь, среди возможных ответчиков по таким делам нет такого субъекта, как "организация, осуществляющая выпуск средства массовой информации".

Итак, участвуя в избирательной кампании, редакция печатного СМИ может понести не только имущественные потери вследствие наложения административного штрафа, но и быть полностью выключенной из процесса выборов. Примеры тому есть. Так, в ходе выборов депутатов Госдумы в Удмуртии один из членов окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Госдумы по Ижевскому одномандатному избирательному округу N 29 изъял весь тираж газеты "Агентство информации Удмуртии" . Подобные случаи не единичны.

Расплывчатое определение понятия "предвыборная агитация" позволяет властям признать любую информацию о кандидате противозаконной предвыборной агитацией. Найти элементы агитации можно даже во вносимых на рассмотрение в Думу документах. Например, законопроект "О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации" уже по названию можно "заподозрить" в предвыборной агитации как дающий большие шансы заполучить на выборах женские голоса . Под действие Закона подпадают и партийные газеты. Получается, что партийная пресса не должна иметь собственных политических предпочтений.

Юрист Фонда защиты гласности Владислав Быков сделал по этому поводу специальный комментарий: "Действительно, соблюдать требования Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и не распространять в статьях и передачах агитационные материалы под видом информационных, даже если они действительно являются сугубо информационными и преследовали своей целью информировать избирателей, а не агитировать, - чрезвычайно сложно, если вообще возможно. Действующий Закон, регламентирующий, что является предвыборной агитацией, определяет ее через набор каучуковых признаков, позволяющих растягивать их до бесконечности. Получается, что в любом материале, где есть фамилия кандидата, легче найти признаки предвыборной агитации, чем сосчитать количество слов в статье".

Комментируемая поправка является крайне спорной и вызывает ряд вопросов: насколько возможно жесткое разграничение понятий "агитация" и "информация", кто будет контролировать региональные СМИ и др. Пожалуй, определенно можно признать лишь то, что она сравнительно ясно и подробно прописывает процедуру ограничения свободы дискуссии в обществе в период выборов.

Закон о монетизации лишил СМИ государственной поддержки. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ, более известный как Закон о монетизации был принят Государственной Думой 5 августа 2004 г. и через четыре дня одобрен Советом Федерации. Из-за споров вокруг пенсионеров и льготников большинство журналистов и журналистских организаций наверняка не обратили внимания на то, что названным Законом признаны утратившими силу Федеральные законы "Об экономической поддержке районных (городских) газет" и "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации".

"Депутаты из Комитета Госдумы по информационной политике были поражены, обнаружив, что 122-й Закон выбросил на помойку законы о господдержке СМИ и книгоиздания, об экономической поддержке районных и городских газет, внес принципиальные изменения в Закон о СМИ. Казалось бы, какая связь между монетизацией льгот и досрочным погребением нищих районок, остающихся в российской глубинке единственным источником информации о местной жизни? Ответ простой: данный Закон - не о лицемерной монетизации, а о тихой зачистке всего правового поля. Сегодня видны лишь первые всходы...", - так эмоционально охарактеризовал последствия принятия Закона N 122 М.А. Федотов.

Напомним, что Федеральный закон "Об экономической поддержке районных (городских) газет" был принят 24 ноября 1995 г. "в целях обеспечения конституционного права граждан на получение своевременной и объективной информации, информационного обеспечения реформы местного самоуправления и активного участия граждан в местном самоуправлении.

В соответствии с названным Законом осуществлялась экономическая поддержка районных (городских) газет путем выделения средств из федерального бюджета на развитие материально-технической базы районных (городских) газет и оплату расходов, связанных с их производством и распространением (оплата полиграфических услуг, бумаги, услуг федеральной почтовой связи). Закон устанавливал порядок, по которому из федерального бюджета покрывалась часть затрат местных печатных СМИ, в том числе издающихся в районах Крайнего Севера, Дальнего Востока и горных районах Северного Кавказа. Помощь получала одна газета из числа издающихся на территории каждого района или города при соблюдении определенных условий. К этим условиям относились связь редакции с органами местного самоуправления или их поддержка местными общественными организациями (например, Союзом журналистов России), а также наличие финансово-экономического обоснования.

По получении денег, выделенных из федерального бюджета на экономическую поддержку районных (городских) газет, их распределением и перечислением занималось Министерство по делам массовых коммуникаций Российской Федерации в точном соответствии с утвержденным Правительством РФ реестром. В соответствии с Законом об экономической поддержке в 2000 г. дотации на сумму 150 млн. рублей получили 1950 газет. В бюджете на 2001 г. эти расходы составляли 225 млн. рублей, а с 2002 г. по 2004 г. - по 170 млн. рублей. Более расходы местных газет федеральный бюджет покрывать не будет.

Что касается Федерального закона от 1 декабря 1995 г. N 191-ФЗ "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации", то прекращение с 2002 г. действия ряда его положений уже лишило редакции СМИ большинства федеральных льгот, существовавших в течение шести лет. Теперь упразднены и положения, устанавливавшие ограничения на приватизацию предприятий, обеспечивающих выпуск газетной, журнальной и книжной продукции, в том числе монополистов. Заметим, что предусмотренные названным Законом льготы никогда не предоставлялись рекламным и эротическим СМИ.

Закон о монетизации, как указано в его преамбуле, приближает нас к жизни по "принципам правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой". Его нормы "не могут использоваться для умаления прав и законных интересов человека и гражданина". Однако ничем не оправданное и не объясненное обществу лишение средств массовой информации экономических преференций означает, что государство фактически более не признает за ними особого статуса, требующего создания специального экономического режима максимального благоприятствования.

Наконец, п. 5 ст. 10 Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ признает ст. 30 Закона о СМИ, предусматривавшую необходимость создания и основные направления деятельности Федеральной комиссии по телерадиовещанию, "утратившей силу". Ясно, что после изъятия из Закона упоминания об этой структуре дальнейшая разработка каких-либо нормативных актов, регулирующих ее деятельность, будет также приостановлена.

С принятием Закона о монетизации Россия становится первой из крупных стран Европы, которая отказалась от создания особого общенационального режима для СМИ. Таким образом, можно сделать неутешительный вывод о том, что политика нашего государства идет вразрез с декларируемой защитой прав и законных интересов человека и гражданина на получение информации.

Обсуждаемые поправки

Значительное число новых поправок находится в разработке или в стадии обсуждения. Многие были отклонены по каким-либо причинам и сейчас дорабатываются. В случае принятия некоторых из них Закон о СМИ претерпит ряд существенных, но отнюдь не положительных изменений.

Поправка, регулирующая названия СМИ. 5 апреля 2002 г. Госдума России одобрила в третьем чтении законопроект N 143038-3 "О внесении изменений и дополнения в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации", который был направлен на совершенствование правового регулирования отношений, связанных с использованием в названии СМИ фирменных наименований и наименований других объектов интеллектуальной собственности, названий политических партий и международных организаций, бранных слов и словосочетаний, образованных на их основе, а также фамилий известных лиц. Но 24 апреля после рассмотрения поправок Советом Федерации они были отклонены. По заключению комиссии Совета Федерации по информационной политике, законопроект содержал неточности в ряде определений. Кроме того, в нем не было механизма разрешения споров, которые могут возникнуть в связи с использованием названий.

Но это отнюдь не значит, что подобные поправки к Закону о СМИ окончательно сняты с рассмотрения. Для преодоления возникших разногласий Совет Федерации проголосовал за создание согласительной комиссии по доработке Закона. Пресса единогласно одобрила инициативу верхней палаты, которая защитила СМИ от возможного политического давления со стороны властей. Фонд защиты гласности также пришел к выводу, что предложенные поправки (в части регулирования порядка присвоения названия средству массовой информации и отказа в регистрации средства массовой информации) являются недостаточно проработанными и в ряде положений не соответствуют действующим базовым законам.

По оценке юриста Фонда защиты гласности В. Быкова предложенные дополнения Закона о СМИ создают основания для существенного и необоснованного ограничения свободы массовой информации, противоречат конституционному принципу свободы массовой информации, ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод . Действительно, при рассмотрении предложенных поправок становится очевидно, что их принятие в первоначальном варианте нецелесообразно.

В статью 7 Закона о СМИ предлагается внести следующее дополнение: "Исключительное право пользоваться и распоряжаться названием средства массовой информации принадлежит учредителю средства массовой информации с момента регистрации средства массовой информации" .

На практике эта вполне безобидная на первый взгляд норма чревата конфликтами и ущемлением свободы массовой информации. Средство массовой информации (печатное или электронное) обязано в каждом выпуске указывать свое название. В случае принятия предложенного дополнения у учредителя будет возможность на совершенно законных основаниях воспрепятствовать выходу СМИ (например, ввиду конфликта с редакцией). Данная норма противоречит ст. 19 Закона о СМИ, в соответствии с которой редакция осуществляет свою деятельность на основе профессиональной самостоятельности: учредитель, "играя" в "разрешение-запрещение", сможет управлять редакцией и корректировать ее информационную политику.

Предлагается также внести как основание для отказа в регистрации случай, "если заявитель возобновляет выпуск СМИ с названием, использовавшимся ранее другим СМИ, без разрешения правообладателя либо федеральных органов исполнительной власти в области средств массовой информации и культуры в случае, если данное название является достоянием истории и культуры РФ". Предложенное дополнение ст. 13 Закона позволяет отказывать в регистрации СМИ по мотиву принадлежности выбранного названия к "достоянию истории и культуры". Учитывая неопределенность этого термина, легко предположить, что его толкование на практике будет совершенно произвольным.

Поправки не допускают использование в названиях СМИ слов "Россия" и "Российская Федерация" без разрешения Правительства страны. Названия также не должны содержать наименований объектов интеллектуальной собственности, если на то не дал согласие правообладатель. Таким образом, планируется ввести дополнительные основания для отказа в регистрации, так как Министерство культуры и массовых коммуникаций сможет запретить регистрацию СМИ с похожими названиями. Также непонятна необходимость дополнения Закона о СМИ этим положением, учитывая, что в настоящее время этот вопрос уже разрешается в подзаконных актах. До принятия введения в действие Закона "О государственной символике" действует Постановление Правительства РФ от 18 мая 1992 г. N 334 "Об использовании наименований "Россия", "Российская Федерация" в названиях предприятий, учреждений, организаций и других структур (с изменениями от 21 июля 1992 г., 19 апреля 1993 г., 27 декабря 1994 г., 7 декабря 1996 г., 26 июля 2004 г.).

В Постановлении Верховного Суда РФ от 14 февраля 1992 г. N 2355-I "О порядке использования наименований "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосочетаний в названиях организаций и других структур" указано: наименования "Россия", "Российская Федерация" и образованные на их основе слова и словосочетания в названиях государственных и негосударственных предприятий, учреждений, организаций и других структур (за исключением общественных и религиозных объединений) используются только с согласия Правительства Российской Федерации и в соответствии с принятыми законодательными актами Российской Федерации.

Запрет использовать в названии СМИ фамилии, имена, псевдонимы известных людей и производные от них способен парализовать деятельность практически любого СМИ. Многообразие имен, фамилий, псевдонимов и производных от них столь огромно, что любое название можно подвести под производное от чьей-либо фамилии, имени или псевдонима. В случае вступления такого закона в силу желание выпускать газету будет обусловлено необходимостью получить согласие от людей, которые имеют фамилию, сходную с названием СМИ. Сужение числа лиц или их наследников, у которых необходимо спрашивать разрешение, до категории "известных лиц" незначительно снижает опасность свободе средств массовой информации. К тому же ограничения по использованию в названиях СМИ фамилий известных лиц не согласуется с Конституцией страны, в которой закреплено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, а также других обстоятельств.

По мнению спикера Совета Федерации Сергея Миронова, поправки могли бы дать чиновникам лишний инструмент давления на прессу - например, "ограничения на использование в названиях СМИ фамилий известных людей могли бы дать повод россиянам, в глубине души считающим себя известными, подать в суд" .

С ругательными словами, использование которых в названиях СМИ категорически запретили, ситуация сложилась довольно смешная. Изначально в поправках фигурировало понятие "нецензурные слова", но комитет по информационной политике Госдумы утвердил формулировку "бранные слова". А значит, газету нельзя назвать "Дурак" или "Обжора".

**Антитеррористические поправки.** После октябрьских событий 2002 г., когда группа чеченских боевиков под руководством Мовсара Бараева захватила в заложники несколько сотен зрителей мюзикла "Норд-Ост" в Театральном центре на Дубровке, Госдумой и Советом Федерации был принят Федеральный закон N 146522-3 "О внесении изменений в ст. 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и в ст. 15 Федерального закона "О борьбе с терроризмом".

Поправки были подготовлены Госдумой еще до теракта в Москве. Второе чтение они прошли 23 октября, в день трагедии. Сразу после штурма поправки попали на третье чтение и без проволочек были одобрены Советом Федерации. "Спешку законодателей понять легко, - пишет газета "Известия", - поправки стали косвенным самооправданием элиты, нежелающей нести моральную ответственность за происходящее в стране. Смысловая связка "СМИ - терроризм" автоматически переключала раздражение на журналистов - вечных виновников всех российских бед" .

Новая редакция ч. 1 ст. 4 Закона о СМИ предлагала: "Не допускается использование средств массовой информации и компьютерных сетей информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для пропаганды или оправдания терроризма и экстремизма, призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости" .

Введение термина "компьютерные сети информации" в Закон о СМИ недопустимо, так как законодательство Российской Федерации не раскрывает данного понятия. Более того, отнесение компьютерных сетей информации к средствам массовой информации является необоснованным, так как компьютерные сети информации не могут подпадать под действие Закона о СМИ в силу иной природы правового регулирования.

Использование в Законе о СМИ такого термина, как "для пропаганды или оправдания терроризма и экстремизма", предоставляет неограниченные основания для привлечения СМИ к ответственности. Использование этих расширительных понятий в законодательстве Российской Федерации способно создать серьезную угрозу свободе слова .

Предусмотрено наказание и для тех, кто призывает к "захвату власти", причем без обязательного уточнения - "насильственному". И совсем уж странен финал, где встык с пропагандой войны упоминается распространение передач, "пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости". "Почему уж тогда только передач? А публикаций? И передач каких - телевизионных, радийных или тюремных?", - иронизировала газета "Известия".

Еще хуже обстоит дело с поправками к ст. 15 Федерального закона "О борьбе с терроризмом". Здесь под карающий меч юстиции попала не только сама (по-прежнему неопределимая) пропаганда, но и "сведения", служащие пропаганде или оправданию терроризма. Какие сведения могут служить пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма? Ведь сведения - это объективные данные. Возможно, имеются в виду сведения заведомо ложные... Далее идет запрет на передачу высказываний террористов и экстремистов. Если с террористами все более менее ясно, то понять, кто такие экстремисты, уже сложнее. А значит, и риск попасть под действие статьи выше.

Предлагалось запретить трансляцию высказываний "лиц, препятствующих осуществлению контртеррористических операций, которые пропагандируют и (или) оправдывают сопротивление проведению контртеррористических операций в любой форме" . "Что означает "оправдывают сопротивление проведению"? - вопрошала газета "Известия". - Если операция проводится так, как она проводилась в Первомайском, то сам Бог велел оправдывать сопротивление ее проведению" . Трагические события показали, что никто не выступал против проведения контртеррористической операции, речь шла о методах: освобождение заложников посредством силовой акции или проведением переговоров.

Нет сомнения, что в период проведения террористических актов СМИ могут неосторожными действиями причинить ущерб жизни и здоровью людей, попавших в заложники, но предлагаемые поправки не имели целью, во всяком случае в том виде, как они приняты депутатами, установление новых, особых условий деятельности СМИ - к такому выводу единодушно пришло журналистское сообщество.

Поправки подкрепляли право проводящих антитеррористическую операцию быть полностью безответственными перед лицом всех информационных структур. Все информационные источники, наоборот, становились ответственными за любую неправильность.

Журналистское сообщество - от Союза журналистов до Медиасоюза и от Индустриального комитета до руководителей крупнейших СМИ - обратилось к Владимиру Путину с призывом не подписывать новый федеральный закон, который смещает Законы о СМИ и о борьбе с терроризмом в полутоталитарную сферу.

25 ноября Владимир Путин наложил вето на одобренные парламентом поправки, касающиеся действий журналистов в экстремальных ситуациях. Таким образом, Президент прислушался к мнению журналистского сообщества (впрочем, некоторые СМИ, например "Независимая газета", расценили добрую волю Путина как "серьезную и грамотную пиар-акцию") . Президент объявил, что направил письма председателям палат Федерального Собрания, в которых предложил сформировать согласительную комиссию, чтобы "поработать над формулировками" . Среди прочих аргументов, приведенных Президентом в письме к законодателям, говорится, что законы отклонены из-за того, что в них "не конкретизированы обязанности СМИ и их представителей при освещении террористической деятельности и проведении контртеррористических операций, а также не детализированы связанные с ним ограничения. Не определена ответственность за нарушение этих ограничений".

Сегодня предполагается разработать методические рекомендации о порядке освещения в средствах массовой информации контртеррористических операций и иных чрезвычайных ситуаций, а также порядок взаимодействия органов госвласти и СМИ в указанных ситуациях.

Так, Индустриальный комитет СМИ, учрежденный 16 сентября 2002 г. , принял 8 апреля 2003 г. Антитеррористическую конвенцию (правила поведения СМИ в случаях террористического акта и контртеррористической операции). Один из ее пунктов гласит: "исходя из того, что доступ к СМИ с целью изложения своей позиции в большинстве случаев является одной из главных целей террористов, СМИ не должны: брать у террористов интервью по своей инициативе во время теракта, кроме как по просьбе или с санкции оперативного штаба; предоставлять террористам возможность выйти в прямой эфир без предварительных консультаций с оперативным штабом; самостоятельно брать на себя роль посредника (за исключением случаев, когда это санкционировано оперативным штабом); если представитель СМИ оказался в числе переговорщиков, он должен воздержаться от собственных публикаций до разрешения кризиса".

Конвенция открыта к подписанию руководителями российских СМИ и является, таким образом, обязательной для сотрудников СМИ - "подписантов". Однако процесс подписания, инициированный Индустриальным комитетом, идет медленными темпами.

Необходимо также отметить, что Федеративным советом Союза журналистов России 30 октября 2002 г. были приняты этические принципы профессионального поведения журналистов, освещающих акты терроризма и контртеррористические операции. Установлено, что "при сборе информации журналист должен прежде всего думать о жизни заложников и потенциальных жертв... Он не должен предпринимать каких-либо действий, которые реально и непосредственно могут подвергнуть жизнь заложников и потенциальных жертв еще большему риску" .

**Поправка против насилия и жестокости.** Попытки "навести порядок" на российском телевидении предпринимаются постоянно. 10 ноября 2004 г. Госдума приняла в первом чтении поправку в ст. 4 Закона о СМИ ("Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации"), запрещающую показ в электронных СМИ с 7 до 22 часов сцен насилия и жестокости. Против принятия поправки высказались профильный Комитет по информполитике, руководство "Единой России" и представитель Правительства РФ в Госдуме. Тем не менее за принятие поправки проголосовали 420 депутатов.

Автор законопроекта - член фракции "Единой России" Андрей Скоч - предложил установить запрет на показ по телевидению сцен убийства и насилия в передачах, в художественных и документальных фильмах, а также в новостных программах.

Впервые поправка была рассмотрена Комитетом Госдумы по информационной политике 13 мая 2004 г. Глава Комитета Валерий Комиссаров заявил, что, "несмотря на благое намерение, под этот законопроект подпадают все фильмы о войне и даже такие фильмы, как "Анна Каренина" и "Жестокий романс" . В итоге поправку Скоча Комитет отклонил. Примечательно, что представитель Правительства РФ в Думе Андрей Логинов заверил, что эти вопросы уже регулируются разными действующими законами, в том числе и Законом о СМИ, но депутаты к нему не прислушались.

Казалось бы, точку в вопросе о комментируемой поправке поставил Президент России. 27 января 2004 г. на встрече с пенсионерами Ленинградской области в ответ на просьбу ограничить показ насилия и секса на телевидении В.В. Путин ответил: "Согласен, что переборы на некоторых каналах есть - и насилия, и того, что связано с сексом... Но это должно быть саморегулируемо" . К тому же в период подготовки поправки ко второму чтению в Думу поступило письмо президента, который рекомендовал палате "снять законопроект с дальнейшего рассмотрения". Владимир Путин напомнил, что телеканалы вправе самостоятельно регулировать формы и объем вещания в соответствии с законодательством.

Несмотря на рекомендации Президента и профильного Комитета, президиум фракции "Единая Россия" решил продолжить работу над поправкой. Совет Госдумы сформировал для этого рабочую группу под руководством вице-спикера от "Единой России" Олега Морозова. Задача рабочей группы - предложить разумный вариант ограничения показа сцен насилия на телеэкранах, который решит данную проблему, не ограничивая свободу прессы.

Поставленная проблема актуальна и серьезна, однако предложенная поправка никак ее не решает. Запрет использования СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, уже содержится в ст. 4 действующего Закона о СМИ. Поэтому решение проблемы скорее всего не в запретах и наклеивании ярлыков, а в совершенствовании действующих норм и механизма их применения. Сама же по себе проблема нравственности в деятельности СМИ относится к разряду вечных.

Выход из сложившейся ситуации видится в том, чтобы убедить законодателей, что есть и альтернативные методы решения проблемы, например, как предложил Президент, - посредством саморегулирования журналистского сообщества. Необходимо совместно разработать методические рекомендации о порядке освещения в средствах массовой информации контртеррористических операций и иных чрезвычайных ситуаций, а также порядок взаимодействия органов власти и СМИ в указанных ситуациях.

Еще одна проблема - отсутствия гласности при обсуждении многих поправок. Очевидна необходимость широкого, открытого рассмотрения потенциальных нововведений, так как споры уже после их опубликования напоминают борьбу с ветряными мельницами. С новой редакцией Закона о СМИ происходит та же история: уже есть несколько его вариантов (первый разработан Индустриальным комитетом под руководством Константина Эрнста и при активном участии Минпечати, второй принадлежит перу Михаила Федотова, соавтора действующего Закона о СМИ; третий подготовлен и внесен депутатом Павлом Коваленко), но всерьез все они обсуждаются лишь кулуарно, в лучшем случае - в журналистской среде. С тех пор как проекты поступили на рассмотрение в Госдуму, о них ничего не слышно.

Учитывая тенденцию ограничения свободы массовой информации, журналистское сообщество и граждане России должны вовлекаться в процесс обсуждения поправок, так как Закон о средствах массовой информации имеет общественное значение. Представляется, что каждый из нас вправе участвовать в обсуждении регулирования вопросов поиска, получения и распространения массовой информации, так как право на информацию - это конституционное право граждан России.

Анализ изменений, внесенных в Закон о СМИ с 1991 г. по 2005 г., позволяет утверждать, что одним из основных направлений развития законодательства о СМИ является "ограничение свободы массовой информации как через прямую ревизию Закона о СМИ, так и через иные законы".

Конечно, законодательство о СМИ нужно развивать. Только делать это следует взвешенно и осторожно, помня о недопустимости ограничения свободы слова. Чтобы не допустить внесения антидемократических норм в действующий Закон о СМИ и другие законодательные акты, регулирующие деятельность средств массовой информации, целесообразно принять специальную поправку к Конституции России, аналогичную поправке к Конституции США, которая гласит: "Конгресс не будет принимать законов, ограничивающих свободу слова или печати".

**Литература**

1. "КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ РФ "О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ" (ПОСТАТЕЙНЫЙ)"
(издание второе, переработанное и дополненное)
(Е.А. Моргунова, В.В. Погуляев, В.А. Вайпан, А.П. Любимов)
(под ред. В.В. Погуляева) (ЗАО Юстицинформ, 2005)
2. "КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ" ОТ 27 ДЕКАБРЯ 1991 Г. N 2124-1"
(постатейный) (под ред. В.В. Погуляева)
(Юридический Дом "Юстицинформ", 2004)
3. "НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧРЕЖДЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕЧАТНЫХ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"
(С.В. Потапова) ("Государственная власть и местное самоуправление", 2006, N 5)
("Правовые вопросы связи", 2006, N 1)
4. "КРИМИНАЛИЗИРОВАННОСТЬ" СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"
(С.А. Шоткинов) ("Правовые вопросы связи", 2006, N 1)
5. "КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ГЕРМАНИИ"
(Е.С. Устинович) ("Конституционное и муниципальное право", 2005, N 3)
6. "ПОНЯТИЕ "СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ". РОЛЬ КОММУНИКАЦИИ И СМИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА"
(Ю. Воскресенский) ("Юрист", 2005, N 6)
7. "ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЛЕДОВАТЕЛЯ ПРОКУРАТУРЫ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ТЯЖКИХ И ОСОБО ТЯЖКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ"
(А.В. Крылов) ("Российский следователь", 2005, N 5)
8. "ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ ВРЕДА ДЕЛОВОЙ РЕПУТАЦИИ"
(К. Скловский) ("Хозяйство и право", 2005, N 3)
9. "ОПУБЛИКОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ АКЦИОНЕРНЫМИ ОБЩЕСТВАМИ В СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"
(Д.А. Вавулин) ("Право и экономика", N 12, 2003)
10. "ПОДЛЕЖИТ ЛИ ПРИМЕНЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЕ СОГЛАШЕНИЕ, НЕ ОПУБЛИКОВАННОЕ В СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ?"
(Ю.Г. Морозова) ("Арбитражная практика", N 6, 2002)
11. "СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"
(В. Емельянов) ("Российская юстиция", N 9, 2001)