



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Опубликовано при поддержке Бюро ЮНЕСКО в Москве
по Азербайджану, Армении, Беларуси,
Республике Молдова и Российской Федерации

А. Г. Рихтер

Международные стандарты и зарубежная практика регулирувания журналистики



ББК 76
Р49

Рецензенты: *Сбруев В. В.*, д-р филол. н., проф.
Энтин В. Л., канд. юр. н., ст. н. с.

Рихтер А. Г.

Р49 Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики : учебное пособие. Издание ЮНЕСКО. – М. , 2011. – 360 с.

ISBN 978-5-88149-482-7

Настоящее издание является первым учебным пособием по правовым основам журналистики за рубежом. В книге раскрывается сущность международных стандартов и принципов в сфере свободы массовой информации. Особое внимание уделяется европейскому праву СМИ. Показана роль права и саморегулирования в журналистике на примере зарубежных государств, в основном западных. В заключении раскрываются уроки международных стандартов и иностранной практики для регулирования СМИ в России.

В основе пособия лежит курс лекций, неоднократно прочитанный автором на факультете журналистики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и на факультете масс-медиа Братиславской высшей школы права (Словакия).

Предназначено для студентов факультетов и отделений журналистики университетов и других высших учебных заведений, изучающих курс правового регулирования СМИ за рубежом, для аспирантов и других исследователей права СМИ.

ББК 76

Опубликовано при поддержке Бюро ЮНЕСКО в Москве
по Азербайджану, Армении, Беларуси,
Республике Молдова и Российской Федерации.

Сведения и материалы, содержащиеся в данной публикации
не обязательно отражают точку зрения ЮНЕСКО.
За представленную информацию несет ответственность автор.

ISBN 978-5-88149-482-7

© ЮНЕСКО, 2011.

СОДЕРЖАНИЕ

Список принятых сокращений	8
ВВЕДЕНИЕ	9

Глава I. Международные стандарты и национальные системы регулирования СМИ

Понятие источника права.....	12
Международные соглашения о свободе выражения мнения.....	15
Стандарты Организации Объединённых Наций	17
Система контроля в рамках ООН.....	21
Стандарты Совета Европы.....	25
Система контроля в рамках Совета Европы	28
Стандарты Европейского союза	30
Стандарты Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.....	35
Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ	39
Американская система защиты прав человека	40
Африканские стандарты защиты права на свободу выражения мнения	43
Национальное законодательство о СМИ	48
Сравнение информационного законодательства постсоветских стран.....	52
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала</i>	<i>59</i>
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	<i>60</i>

Глава II. Доступ к информации

Право на информацию.....	63
Международное право на получение отдельных видов информации.....	68
Европейский суд о праве на доступ к информации.....	71
Законодательство США о доступе к информации.....	74

Европейская конвенция о доступе к официальным документам	78
Гласность судопроизводства: права журналиста	80
Ответственность журналиста за распространение секретной информации	83
Сохранение в тайне журналистских источников	89
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала</i>	<i>96</i>
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	<i>97</i>

Глава III.

Государственная политика в отношении СМИ

Запрет цензуры и позитивные обязательства государств	101
Плюрализм содержания	104
Привилегии прессы	110
Государственная регистрация СМИ	114
Государственная поддержка СМИ	116
Информационная безопасность, терроризм и экстремизм.....	120
Запрет подстрекательства к геноциду	125
Ограничения права собственности на СМИ	127
Ограничения права собственности иностранцев.....	133
Свободные выборы и свободные СМИ	135
Практика регулирования кампаний в США.....	139
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала</i>	<i>143</i>
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	<i>143</i>

Глава IV.

Диффамация и особый статус СМИ

Особый статус СМИ	146
Факт и мнение	148
Достоверность карикатур.....	154
Честь и достоинство политиков	157
Дело «"Нью-Йорк таймс" против Салливана»	161
Уголовная ответственность	170
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала</i>	<i>172</i>
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	<i>173</i>

Глава V. Регулирование вещания в контексте перехода к цифровому эфирному телевидению

Национальное регулирование и контроль телерадиовещания	176
Государственные, общественные и частные вещатели..	179
Принципы, регулирующие деятельность общественного вещателя	182
Органы регулирования телерадиовещания	188
Принципы лицензирования	198
Европейская конвенция о трансграничном телевидении	200
Практика Европейского суда по правам человека	203
Отношение Европейского союза к телерадиовещанию	205
Принципы перехода на цифровое вещание	209
Законодательство о переходе на цифровое вещание....	218
Особенности лицензирования цифрового вещания.....	222
Кабельное телевидение	226
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала</i>	228
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	229

Глава VI. Регулирование Интернета

Является ли Интернет средством массовой информации?	231
Применимость к Интернету законодательства о СМИ	233
Информационная безопасность в Интернете	237
Доступ к содержанию Сети.....	239
Нормативное регулирование	241
Обеспечение доказательств	247
Конвенция о киберпреступлениях.....	250
Принудительное саморегулирование.....	253
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала</i>	256
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	257

Глава VII. Защита интеллектуальной собственности

Развитие авторского права.....	259
Авторское право австралийских аборигенов.....	260
Международные конвенции о защите авторского права.....	264
Авторское право на новостное сообщение.....	266
Справедливое использование произведений.....	270
Нарушение прав в Интернете.....	273
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала.....</i>	<i>279</i>
<i>Список рекомендуемой литературы.....</i>	<i>280</i>

Глава VIII. Защита личной жизни граждан в контексте прав журналистов

Возникновение права на защиту личной жизни.....	281
Международные гарантии защиты личной жизни.....	285
Особенности защиты личной жизни общественных деятелей от вмешательства СМИ.....	287
Получение согласия на раскрытие сведений о личной жизни.....	290
Защита общественных интересов.....	291
Позиция Европейского суда по правам человека.....	296
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала.....</i>	<i>298</i>
<i>Список рекомендуемой литературы.....</i>	<i>299</i>

Глава IX. Защита прав несовершеннолетних и общественной морали

Международные стандарты.....	300
Национальное законодательство о защите детей в информационной среде.....	303
Правовое регулирование порнографии в США.....	317
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала.....</i>	<i>321</i>
<i>Список рекомендуемой литературы.....</i>	<i>322</i>

Глава X. Модели саморегулирования СМИ

Саморегулирование и сорегулирование	324
Инструменты саморегулирования	326
Типология советов по прессе.....	328
Примеры саморегулирования	336
Европейский суд по правам человека и саморегулирование.....	339
<i>Вопросы для закрепления прочитанного материала</i>	345
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	346
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	348
Указатель решений судов	355
Предметный указатель.....	357

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АКПЧН – Африканская комиссия по правам человека и народов

АС – Африканский союз

БК – Бернская конвенция

ВКАП – Всемирная конвенция об авторском праве

ВТО – Всемирная торговая организация

Директива TWF – Директива ЕС «Телевидение без границ»

Директива АВМУ – Директива ЕС об аудиовизуальных медиауслугах

ЕКПЧ – Европейская конвенция по правам человека (Конвенция СЕ о защите прав человека и основных свобод)

ЕКТТ – Конвенция СЕ о трансграничном телевидении

ЕС – Европейский союз, Европейское сообщество

ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека

МКПЧ – Межамериканская комиссия по правам человека

МСЭ – Международный союз электросвязи

МУТР – Международный уголовный трибунал по Руанде

ОАГ – Организация американских государств

ОАЕ – Организация африканского единства

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ООН – Организация Объединённых Наций

ПАСЕ – Парламентская Ассамблея Совета Европы

СЕ – Совет Европы

СП – совет по прессе

ТРК – телерадиокомпания

ФКС – Федеральная комиссия связи (США)

ЦНТ – цифровое наземное телевидение

ЭПРА (EPRA) – Европейская платформа регулирующих органов

ЭТГ – электронный телегид

ЮНЕСКО – Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры

ВВЕДЕНИЕ

Знание основ международного и сравнительного зарубежного законодательства о СМИ важно для понимания демократических тенденций правового регулирования масс-медиа в любой стране мира. Вступив в Организацию Объединённых Наций, Совет Европы, Европейский союз, присоединившись к ОБСЕ, ВТО, другим международным организациям, любое государство обязано учитывать в своём национальном законодательстве соответствующие общие стандарты и принципы. В России в результате демократических перемен последних двадцати лет развитие средств массовой информации (СМИ) приобрело совершенно новые черты, характерные не для командного администрирования и прямого управления, но для правового регулирования, учитывающего соответствующий мировой и общеевропейский опыт.

Учебное пособие написано преимущественно для студентов факультетов и отделений журналистики университетов и других высших учебных заведений, изучающих курс правового регулирования СМИ за рубежом. Такой курс рекомендован бакалаврам и магистрантам, овладевшим основами теории журналистики, права и других фундаментальных дисциплин. Его цель – раскрыть сущность международных стандартов и принципов в сфере свободы массовой информации, показать роль права и саморегулирования в общественных отношениях, связанных с созданием и распространением материалов СМИ и функционированием журналистских коллективов, на примере зарубежных государств. В нём мы стремились показать, что эффективная реализация функций современной журналистики возможна лишь при условии создания благоприятной правовой среды для её развития, то есть установления верховенства демократического права во взаимоотношениях журналистов и редакций средств массовой информации с органами государственной власти, со структурами гражданского общества и отдельными гражданами. Установление верховенства права наряду с формированием благоприятной, прозрачной и предсказуемой политической базы и системы

регулирования, учитывающей национальные особенности, но в то же время соответствующей общепринятым в мире принципам, необходимо для создания ориентированного на интересы людей информационного общества.

Главное внимание в данном пособии уделяется ознакомлению со следующими десятью аспектами регулирования журналистики: 1) общие международные стандарты; 2) свобода информации; 3) основы национальной политики в области СМИ; 4) баланс свободы СМИ и права на репутацию; 5) правовое регулирование телерадиовещания, в том числе цифрового; 6) регулирование массово-информационных отношений в Интернете; 7) защита авторского права и возможности использования произведений в СМИ; 8) защита тайны личной жизни; 9) вопросы защиты общественной морали и нравственности; 10) саморегулирование журналистов за рубежом. В заключении раскрываются уроки международных стандартов и зарубежной практики для регулирования СМИ в Российской Федерации.

В большой степени учебное пособие следует логике и методическому подходу к изучению права СМИ, присущим уже апробированному учебнику «Правовые основы журналистики»¹. После каждой темы имеются вопросы для закрепления пройденного материала, список рекомендуемой литературы, интернет- и иных ресурсов. В книге имеется справочный аппарат, который включает в себя предметный указатель, список сокращений и список наименований всех анализируемых в ней постановлений Европейского суда по правам человека, Верховного суда США, иных судов.

В пособии использованы наработки возглавляемого автором Центра права и СМИ кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики МГУ, а также статьи и материалы, опубликованные в издаваемых под его редакцией журнале «Законодательство и практика масс-медиа» и книжной серии «Журналистика

¹ Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики : учебник. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: ВК, 2009. – 456 с.

и право». Ряд примеров, использованных для иллюстраций, почерпнут из юридической базы данных «Мерлин», а также из журнала «Айрис» Европейской аудиовизуальной обсерватории (г. Страсбург), постоянным корреспондентом и членом редколлегии которого автор состоит. Ключевым источником послужил также веб-сайт «Право и средства массовой информации» (<http://medialaw.ru/>), где, в частности, собрана наиболее обширная база переводов на русский язык международных и европейских актов, этических кодексов, а также постановлений Европейского суда по правам человека в отношении регулирования СМИ.

При написании книги автор использовал свой опыт работы в качестве руководителя секции права Международной ассоциации исследователей массовых коммуникаций (IAMCR), члена Международной комиссии юристов (ICJ), эксперта Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), ЮНЕСКО, других международных организаций.

Важные советы и напутствие по написанию учебного пособия автор получил от профессоров факультета журналистики МГУ Я. Н. Засурского и Е. Л. Вартановой. Путеводителем по информационному праву западных стран послужили труды Монро Прайса, Дэвида Голдберга, Питера Круга, Герберта Терри, Вольфганга Кляйнвехтера, беседы и переписка с этими известными специалистами, коллегами и друзьями. Глава учебного пособия о саморегулировании написана совместно с аспиранткой О. И. Мамонтовой. Всем им, а также рецензентам автор выражает свою искреннюю признательность.

Нормативной базой учебного пособия послужили международные и национальные нормативно-правовые акты по состоянию на начало 2011 г.

Настоящее издание является первым учебным пособием по правовым основам журналистики за рубежом. Автор с благодарностью ознакомится с критическими комментариями специалистов и надеется учесть их в дальнейшей работе.

Глава I

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СМИ

Понятие источника права

Важной чертой права является то, что его нормы, за исключением обычаев, всегда отражены в законе или в другом официальном акте. Этим актом могут быть международный договор, указ, постановление, решение, приказ, иной документ, изданный *государственным* органом в соответствии с его полномочиями и с необходимой процедурой принятия. Эти акты называют *источниками права*. В Англии и её бывших колониях источником права может служить судебный прецедент.

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

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

Право, как сказано выше, должно быть закреплено на бумаге. В любой стране мира издаются тома кодексов и законов. Эти тома можно разделить на две большие группы: публичное и частное право.

Публичное право регулирует взаимоотношения государства и граждан, причём эти взаимоотношения строятся по вертикали, т.е. государство посредством права осуществляет свои полномочия по управлению обществом, гражданами. В публичное право входит конституционное право, основой которого является конституция страны. В конституционном праве говорится об основах государственного устройства и управления, границах полномочий различных ветвей и органов власти, о границах полномочий парламента, правительства, президента страны, подтверждаются основные права и свободы граждан, существующие в государстве.

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

К публичному праву относится также административное право, в котором говорится о различных проступках, связанных с нарушениями правил дорожного движения, пользования транспортом, осуществления трудовой деятельно-

сти и др. Обязанностью государства является контроль за исполнением соответствующих норм.

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

Субъектом *частного права* также может выступать государство, но оно имеет те же права, что и любой другой участник правоотношений – гражданин или организация. Хотя в частное право входят семейное, трудовое право и другие его отрасли, главной его составляющей является гражданское право, которое регулирует все взаимоотношения, касающиеся вопросов собственности.

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

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

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

ва и свободы граждан, в том числе свобода получать и распространять массовую информацию, что имеет непосредственное отношение к журналистам. В *уголовном* праве могут быть зафиксированы преступления, направленные на воспрепятствование деятельности журналистов, и предусмотрено наказание за них. В *процессуальном* сказано о праве вести записи во время судебного заседания. В *гражданском* праве говорится об ответственности за распространение сведений, ущемляющих честь и достоинство. В *трудовом* праве записаны нормы, касающиеся специфики работы журналистов. *Избирательное* право регламентирует такое направление деятельности СМИ, как участие в предвыборной кампании. Следовательно, существует возможность объединения всех этих и других норм в особую отрасль – права средств массовой информации, или массово-информационного права.

Международные соглашения о свободе выражения мнения

Хотя главным источником права в государстве и является конституция, в самом её тексте нередко признаётся, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры этой страны являются составной частью национальной правовой системы. В конституции зачастую устанавливается, что при появлении разногласия (коллизии) между нормами международного договора и законами, принятыми в соответствующем государстве, должны действовать правила договора.

Создание правового гражданского общества стало одним из общепризнанных необходимых условий продвижения любого современного государства на пути крупных социально-экономических реформ, одной из целей его модернизации. Эта идея вошла в законодательство и общественное сознание цивилизованных стран и народов. Высшим мерилем степени цивилизованности общества стало положение с правами человека в той или иной стране. Свобода выражения мнений и убеждений, свобода массовой информации

составляют основы развития современного общества и демократического государства. Степень этих свобод, в свою очередь, в немалой степени зависит от того, насколько законы данного государства соответствуют общепринятым международным нормам, интересам гражданского общества в целом и отдельного индивидуума в частности.

Основные права человека, в том числе свобода мысли и слова, свобода информации, являются стержнем многих международных соглашений. Почти все они – бессрочные. На основе соглашений формируются международные организации – Организация Объединённых Наций (ООН), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Совет Европы и др. Кроме декларирования свободы выражения мнения международные договоры предусматривают возможность установления в национальном праве тех или иных ограничений этой свободы.

Всё вместе это создаёт международное понимание фундамента свободы выражения мнения и пределов её ограничений. Обоснование необходимости надгосударственного признания такого фундамента состоит, во-первых, в том, что международные объединения государств строятся на основе определённых принципов и правил, которые они разделяют. Базовым для многих является принцип соблюдения прав человека, а одной из важнейших его составляющих – свобода выражения мнения и свобода информации. Во-вторых, межгосударственный характер соглашений подразумевает определённый уровень сотрудничества его участников. Сотрудничество же и доверие в этой сфере невозможны без реализации права получать и распространять идеи и информацию *независимо от государственных границ*, что предполагает отсутствие специального контроля органов власти над потоком информации как внутри страны, так и за её пределы.

К источникам международного права относится и международный обычай, то есть всеобщая практика государств, признанная ими как правовая норма. Это объясняется тем, что многие государства, не являясь участниками тех или иных соглашений по правам человека, используют положения этих актов в своей правоприменительной практике.

Большое сходство в трактовках сути и содержания фундаментальных прав и свобод человека, закреплённых во всемирных и региональных международных соглашениях, придаёт им статус общепризнанных стандартов международного права. Существует ряд основных прав и свобод, не подлежащих ограничениям со стороны государств ни при каких обстоятельствах. Это, например, недопустимость пыток, недопустимость дискриминации и рабства, право на судебную защиту. Они имеют статус императивных норм общего международного права, обязательных для всех государств, независимо от признания ими тех или иных соглашений на этот счёт.

Рассмотрим содержание норм в отношении свободы выражения мнения и свободы информации, установленных в документах основных международных организаций.

Стандарты Организации Объединённых Наций

В основе всей деятельности ООН лежит **Всеобщая декларация прав человека** (ВДПЧ), провозглашённая Организацией Объединённых Наций в 1948 г.¹. Этот документ является резолюцией, т.е., согласно Уставу ООН, имеет рекомендательный, а не обязывающий характер. В статье 19 Декларации излагается суть свободы мысли и слова. В ней говорится: *«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное их выражение; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию любыми средствами, независимо от государственных границ»*. Это право, как и другие зафиксированные в нём свободы, не абсолютно. В части 2 статьи 29 Декларации говорится о возможности ограничивать права и свободы человека, если это предусмотрено в законе *«исключительно с*

¹ Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций, принята 10 декабря 1948 г. А/64. – С. 39–42. См. полный официальный текст на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/oon-decl.htm.

целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». Хотя это положение не применяется в государствах ООН непосредственно, однако оно является важнейшим политическим воззванием ко всему миру. Многие правоведы также считают, что оно входит в состав тех самых правовых норм, которые именуются международным обычаем, применимым ко всем государствам.

Схожие положения содержит другой важный документ – **Международный пакт о гражданских и политических правах** (МПГПП), который был принят в 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН (вступил в силу в 1976 г.)². Этот договор, который ратифицировали 166 государств мира, закрепляет сотрудничество в сфере установления основных прав и свобод человека и развивает положения, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека. В нём также есть своя статья 19 о свободе выражения мнения и свободе информации, здесь появляются новые элементы, более подробно, чем во Всеобщей декларации прав человека, устанавливающие границы свободы. Появление этих элементов было вызвано тем, что одни государства начали обвинять другие в том, что те не позволяют своим гражданам свободно получать и распространять информацию. В ответ последние поставили вопрос о правомерности защиты своих граждан от пропаганды войны, фашизма, насилия, порнографии и т.п., распространяемой из-за границы. В результате переговоров при принятии МПГПП в его статью 19, сохранившую общее право каждого беспрепятственно придерживаться своих мнений, право искать, получать и распространять разного рода информацию и идеи в любой форме (устно, письменно и т.п.), была добавлена норма о том, что пользование этими правами налагает на человека особые обязанности и особую ответственность. Эта осо-

² Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. Вступил в силу 23 марта 1976 г. См. полный официальный текст на рус. яз. // Сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.

бая ответственность заключается в том, что пользование правом на свободу информации может быть ограничено. Однако такое ограничение должно быть зафиксировано в национальном праве и быть необходимым:

- для уважения прав и репутации других лиц;
- для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения [ст. 19 (3)].

Кроме того, статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах недвусмысленно требует от государств-участников запретить своими законами любую форму пропаганды войны, а также разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти, если оно представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию против людей.

Учитывая, что масс-медиа являются важнейшей формой осуществления права на свободу выражения мнения и свободу информации, любые законы и нормативные акты о СМИ, которые сказываются либо на способности СМИ осуществлять своё право на свободу выражения мнения, либо на не менее важном праве населения получать информацию, должны соответствовать этим условиям.

Из этого не следует, что свобода СМИ ничем не ограничена, но следует, что непропорциональное вмешательство в деятельность СМИ либо такие расплывчатые требования, как, например, то, что каждый должен «уважать национальную честь и достоинство государства», не могут считаться законными. Из этого также следует вывод о том, что регулирование масс-медиа должно осуществляться органами, которые не зависят от политической государственной машины, но служат общественным интересам.

Вот как, например, толкует ограничения статьи 19 (пункт 3) МПГПП **Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение** (см. о нём ниже) в своём ежегодном докладе за 2010 г.: «Хотя статья 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах разрешает государствам вводить определённые ограничения на право на свободное выражение своего мнения, Специ-

альный докладчик озабочен тем, что государства нередко ссылаются на это положение для оправдания необоснованного вмешательства в осуществление журналистами права на свободу выражения своего мнения, с тем чтобы помешать им изобличить коррупцию или серьёзные проступки со стороны правительства или влиятельных частных предприятий или не допустить сообщения ими информации о других щекотливых политических проблемах. Хотя такие ограничения могут предусматриваться законом, как того требует статья 19 (3), во многих случаях положения по этому вопросу носят туманный и двусмысленный характер и предусматривают суровые меры наказания, включая заключение в тюрьму и непропорционально большие штрафы. Специальный докладчик хотел бы напомнить государствам, что ограничение права на свободу выражения своего мнения должно быть исключением, а не общим правилом».

Аналогичной позиции придерживается и **Совет по правам человека ООН** (см. о нём ниже). В частности, комментируя в 2009 г. в одной из своих резолюций («Свобода мнений и их свободное выражение», № 12/16) положения статьи 19 (3) МПГПП, он призвал все государства – члены ООН воздерживаться от введения ограничений, не согласующихся с положениями пункта 3 этой статьи, в том числе ограничений в отношении:

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

ii) свободного потока информации и идей, в том числе такими методами, как запрещение или закрытие изданий и других средств информации и злоупотребление административными мерами и цензурой;

iii) доступа к информационно-коммуникационным технологиям или использования этих технологий, включая радио, телевидение и Интернет».

Система контроля в рамках ООН

Для контроля за надлежащим соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах действует **Комитет по правам человека**, заседающий в Нью-Йорке и Женеве. Он состоит из экспертов и вправе рассматривать заявления от отдельных лиц, которые утверждают, что стали жертвами нарушения прав, зафиксированных в МПГПП, в том числе прав, предусмотренных статьёй 19. Ключевой принцип, регулирующий приемлемость такой жалобы, заключается в том, что гражданин должен в целом исчерпать все средства правовой защиты в своём собственном государстве до передачи претензии в ООН. Если Комитет принимает решение о нарушении чьих-либо прав, он предлагает государству в течение трёх месяцев представить информацию о мерах, которые оно приняло в отношении сделанных Комитетом выводов. Комитет по правам человека также рассматривает отчёты государств о выполнении ими Международного пакта о гражданских и политических правах. Например, в октябре 2009 г. он рассмотрел отчёт России³. Комитет ООН по правам человека при рассмотрении выполнения конкретными государствами положений статьи 19 МПГПП выпустил несколько рекомендаций, относящихся к регулированию СМИ. В частности, в 2002 г. в связи с вопросом о выполнении условий Международного пакта о гражданских и политических правах в Молдове Комитет ООН по правам человека выразил озабоченность тем, что общественная телерадиокомпания в этой стране не предоставляет эфирного времени оппозиционным партиям (CCPR/CO/75/MDA – 26 июля 2002 г.). По данному вопросу в 2009 г. было и постановление Европейского суда по правам человека (см. о суде ниже). В отношении Киргизии Комитет ООН по правам человека в своём коммюнике выразил озабоченность в связи с вмешательством правительства в лицензирование и с произвольной политикой лицензирования в целом (CCPR/CO/69/KGZ – 24 июля 2000 г.).

³ CCPR/C/RUS/CO/6. См.: URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/co/CCPR.C.RUS.CO.6.doc>.

В отношении Армении Комитет выразил озабоченность в связи с тем, что государственный контроль электронных СМИ нарушает право на свободу выражения убеждений (CCPR/C/79/Add.100 – 19 ноября 1998 г.).

Комитет ООН по правам человека, рассматривая одну из жалоб, напомнил, что вмешательство государства в свободу выражения мнения должно быть также «необходимым» для достижения одной из целей, указанных в статье 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах. Требование необходимости в данном контексте имеет особое значение, оно *«предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение»*⁴.

Мнения Комитета хотя и принимаются во внимание, но не являются юридически обязывающими для судебных и других государственных органов РФ.

В 2006 г. взамен действовавшей с 1946 г. Комиссии по правам человека был создан **Совет по правам человека ООН** – политический орган для рассмотрения ключевых проблем в этой сфере. Совет состоит из 47 членов, которые избираются по региональным квотам сроком на три года Генеральной Ассамблеей ООН; он проводит свои сессии в Женеве три раза в год. Совет по правам человека ведёт мониторинг соблюдения этих прав государствами – членами ООН, в том числе прав, предусмотренных статьёй 19 МПГПП.

Верховный комиссар Организации Объединённых Наций по правам человека содействует развитию международного сотрудничества в вопросах прав человека тем, что координирует действия в области прав человека в рамках всей системы ООН, содействует разработке новых норм, реагирует на серьёзные нарушения прав человека, предоставляет образовательные и консультационные услуги в области прав человека.

⁴ Дело «*Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы*» (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8) 18.04.2005.

К тому же с 1993 г. в системе органов ООН действует **Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение**. Среди важных особенностей полномочий Специального докладчика – анализ получаемых сообщений с целью выявления тенденций, подготовка регулярных докладов, написание призывов и писем с целью привлечения внимания международного сообщества к ряду направлений политики и практики, оказывающих влияние на положение дел в области уважения права на свободу выражения мнения. Обычно Специальный докладчик изучает сообщения, направляемые ему из различных источников – от правительств, международных, региональных, национальных и местных неправительственных организаций (НПО), ассоциаций работников средств информации, профсоюзов – из всех регионов мира.

Его мандат направлен на то, чтобы обращать внимание Совета по правам человека и Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека на такие ситуации и случаи, касающиеся права на свободу убеждений и их свободное выражение, которые вызывают особенно серьёзную обеспокоенность. В целях повышения эффективности и действенности усилий по поощрению и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Докладчик должен прилагать усилия по развитию сотрудничества с другими соответствующими органами ООН, со специализированными учреждениями, фондами и программами, региональными межправительственными организациями и национальными правозащитными учреждениями, а также развивать и расширять свою сеть корреспондентов среди соответствующих неправительственных организаций, особенно на местном уровне. Ему надлежит сообщать о случаях, когда злоупотребление правом на свободное выражение мнений представляет собой проявление расовой или религиозной дискриминации, с учётом общего запрета распространения любых идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти. Он рассматривает принятые на вооружение подходы в области доступа к информации в целях обмена опытом о передовой практике;

излагает, когда это необходимо, своё мнение о преимуществах и проблемах, связанных с использованием новых информационных и коммуникационных технологий, включая Интернет и технологии мобильной связи, для осуществления права на свободу мнений и их свободное выражение, в том числе право искать, получать и распространять информацию, и о значимости широкого разнообразия источников и доступа к информационному обществу для всех.

Мандат Специального докладчика каждые три года продлевается Советом по правам человека ООН. При очередном продлении в 2008 г. его полномочия были сокращены по настоянию арабских государств и Кубы.

Специальный докладчик в соответствии с резолюцией Совета по правам человека представляет доклады Генеральной Ассамблее ООН. В них содержится обзор мероприятий, предпринятых Специальным докладчиком, включая отправление сообщений, участие в работе совещаний и семинаров и предпринятые посещения стран. Рассматриваются тенденции в области насилия в отношении журналистов во всём мире и обязательства государств гарантировать их защиту, в том числе в условиях вооружённых конфликтов. Доклады содержат рекомендации.

Говоря о практической деятельности Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, приведём также пример Декларации, которую он совместно с коллегами из ОБСЕ и ОАГ (см. ниже) выпустил в 2003 г. В ней были сформулированы определённые принципы, относящиеся к регулированию масс-медиа:

1. Все органы власти, которые обладают формальным правом регулировать деятельность СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно от вмешательства политического и экономического характера, включая процесс назначения их членов, который должен быть прозрачным, обеспечивать возможность участия общественности и быть свободным от контроля какой-либо одной политической партии.

2. Система регулирования должна учитывать фундаментальные различия между печатными и электронными СМИ,

а также Интернетом. От вещателей, помимо получения лицензии на вещание, нельзя требовать дополнительной регистрации. Распределение вещательных частот должно основываться на демократических критериях и обеспечивать справедливые возможности доступа. Любое регулирование Интернета должно учитывать крайне специфические характеристики этого средства коммуникации.

Данная декларация повторяет положения ряда деклараций, принятых Советом Европы, а также принципы Софийской декларации ЮНЕСКО (1997).

Все эти рекомендации официальных лиц, назначенных международными организациями для контроля за соблюдением свободы выражения мнения, хотя и не являются прямым источником права, представляют собой авторитетное мнение в отношении сферы действия и смысла положений обязательных международных договоров и соглашений, в том числе применительно к регулированию деятельности средств массовой информации и журналистов. Хотя рекомендации адресованы порой конкретным государствам, на их основе можно экстраполировать общие для всех стран стандарты.

Важнейшее место в системе органов ООН по контролю за соблюдением основных актов этой организации занимают **международные суды ООН**. Эти суды разбирают также и конфликты, связанные с нарушениями прав человека в СМИ. Примером может служить недавняя деятельность **Международного уголовного трибунала по Руанде** (МУТР) при рассмотрении обвинения в адрес лиц, подозреваемых в подстрекательстве в СМИ к геноциду (см. гл. III).

Стандарты Совета Европы

В основе всей деятельности Совета Европы лежит право-защитный акт – **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод** (ЕКПЧ). Этот региональный документ (его ещё называют Европейской конвенцией по правам человека) является обязательным актом для го-

сударств – участников Совета Европы, которые тем самым приняли на себя обязательства защищать установленные в ней права, в том числе право на свободу выражения мнения.

Европейская конвенция по правам человека – это юридически обязательный договор, который в большинстве стран континента имеет почти конституционный статус. Членство в Совете Европы зависит от принятия ЕКПЧ: страна не может стать членом Совета Европы, если она не ратифицировала и не имплементировала ЕКПЧ в национальное законодательство, то есть не привела его в соответствие со стандартами Конвенции. Положения Конвенции не застыли, а развиваются в обширной совокупности правовых норм, разработанных Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) – судебной инстанцией по правам человека, которая правомочна принимать юридически обязательные для стран Совета Европы решения. Статья 10 ЕКПЧ гарантирует защиту права на свободу выражения мнения в формулировке, весьма близкой статье 19 Всеобщей декларации прав человека ООН (ВДПЧ): *«Каждый имеет право свободно выражать своё мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ»*.

Однако она добавляет к положению ВДПЧ два важных элемента. Во-первых, статья 10 ЕКПЧ прямо заявляет, что право на свободу выражения мнения не запрещает государствам создавать механизмы лицензирования в вещательном секторе: *«Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий»*⁵.

Во-вторых (во второй своей части), статья 10 включает в себя детальную оговорку об ограничениях права на сво-

⁵ Под лицензированием кинематографических предприятий ЕКПЧ понимает существующую в ряде стран Европы практику лицензирования кинопрокатных организаций и киностудий, в основном с целью защиты общественной нравственности и морали.

боду выражения мнения. Согласно этой ограничительной оговорке, которая тоже имеет отношение к регулированию масс-медиа, осуществление свободы выражения мнения, *«налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определёнными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».*

Данная оговорка толкуется как трёхсоставный критерий, согласно которому любые ограничения должны:

- быть предусмотрены законом;
- преследовать одну из указанных целей; и
- быть необходимыми в демократическом обществе.

ЕСПЧ заявил, что первое требование будет исполнено, только если соответствующий закон является доступным и *«сформулирован с точностью, достаточной для того, чтобы позволить гражданину регулировать своё поведение».*

Второй критерий касается того, что вмешательство должно осуществляться ради одной из целей, перечисленных в статье 10 (2); этот перечень является исчерпывающим, и тем самым любое вмешательство, которое не направлено на достижение одной из этих целей, нарушает статью 10.

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

Для того чтобы обладать легитимностью, любое регулирование масс-медиа в странах Совета Европы должно пройти этот тест.

В рамках Совета Европы было принято немало других актов: конвенций, резолюций, рекомендаций, которые будут исследованы в других главах книги. Конвенции, в частности Конвенция «О доступе к официальным документам», являются общеобязательными соглашениями после их подписания и ратификации.

Система контроля в рамках Совета Европы

Положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод трактуются решениями созданного в соответствии с ней **Европейского суда по правам человека** (ЕСПЧ). Государства – участники Совета Европы признают юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) и протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения в своей стране положений этих договорных актов. Жалобы в ЕСПЧ подаются, если все возможности защиты у себя в стране исчерпаны. Обычно это означает, что в Европейский суд по правам человека можно обращаться после рассмотрения дела во второй инстанции национальных судов. В своих решениях Европейский суд по правам человека (находится в г. Страсбурге) может обязать конкретное государство – члена Совета Европы пересмотреть те или иные судебные решения, изменить нормы национального законодательства, нарушившие права конкретных лиц. И это не существующая только на словах возможность, а реальная практика. Постановления ЕСПЧ обязаны выполнять только стороны по спору, но и для других государств Совета Европы его подход в правоприменении и выводы по применению и толкованию норм ЕКПЧ должны служить ориентиром в основных принципах разрешения споров в аналогичных правоотношениях.

Разбирая заявления по поводу нарушения норм Европейской конвенции по правам человека, суд создаёт базу прецедентов для всех государств-участников. Практика ЕСПЧ в применении и толковании статьи 10 Европейской конвенции по правам человека уникальна с точки зрения многогран-

ности правоотношений, которые были предметом его рассмотрения в последние десятилетия, последовательности и принципиальности его позиций. Одно из ключевых и в то же время неопределённых понятий статьи 10 – обоснование ограничения свободы необходимостью в целях демократии. ЕСПЧ отмечал, что, хотя слово «необходимо» в смысле статьи 10 (п. 2) и не является синонимом наречию «незаменимо», оно в то же время и не обладает гибкостью таких категорий, как «допустимо», «обычно», «целесообразно», «разумно» или «желательно», и что «необходимо» подразумевает существование «неотложной общественной потребности»⁶. Из его решений также следует, что необходимость в интересах демократии определяется следующими принципами:

- ограничение свободы должно быть узким и пропорциональным необходимости удовлетворения законной цели;
- для применения ограничения как «необходимого» недостаточно только его связи с перечнем причин для возможных ограничений, указанных в статье 10 (п. 2). Здесь не может быть общего правила, и каждое ограничение должно рассматриваться отдельно, с учётом конкретных обстоятельств.

Европейский суд по правам человека указывал, что *«свобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека»*. Это касается *«не только той "информации" и тех "идей", которые считаются необходимыми или воспринимаются с одобрением или безразличием, но и тех, которые оскорбляют, шокируют или раздражают государство или какую-то часть населения. Таковы требования плюрализма, толерантности и широты взглядов, без которых "демократическое общество" невозможно»*⁷.

⁶ Дело «Хендисайд против Соединённого Королевства» (7 декабря 1976 г.), дело «"Санди таймс" против Соединённого Королевства» (26 апреля 1979 г.). См. тексты постановлений Европейского суда по правам человека на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: www.medialaw.ru/article10.

⁷ Дело «Хендисайд против Соединённого Королевства» (п. 49), там же.

Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений этого и иных прав человека и для борьбы с такими нарушениями.

Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов: *«Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10 (2)]... на неё тем не менее возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию "сторожевого пса общественных интересов"»⁸.*

В учебном пособии мы неоднократно будем обращаться к практике ЕСПЧ применительно к тем или иным аспектам законодательства о СМИ и соответствующих международных стандартов.

Стандарты Европейского союза

Согласно поправкам, внесённым Лиссабонским договором (вступил в силу в 2009 г.), законодательство Евросоюза (ЕС) включает в себя Договор о функционировании Европейско-

⁸ См. дела: «Кастеллс против Испании» (23 апреля 1992 г., п. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединённого Королевства» (26 ноября 1991 г., п. 59) и «"Санди таймс" против Соединённого Королевства» (№ 1) (26 апреля 1979 г., п. 65). См. тексты постановлений по этим делам на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: <http://www.medialaw.ru/article10/6/index.htm#2>.

го союза (ранее – Договор о создании Европейского союза, или Римский договор) и Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор). В Договор о ЕС была внесена поправка, по которой **Хартия Европейского союза об основных правах** стала юридически обязательным документом для всех стран этой организации (с оговорками в отношении Великобритании, Польши и Чехии) с 1 декабря 2009 г.

Хартия об основных правах была подписана в Ницце 7 декабря 2000 г. от имени Европейского парламента, Совета (глав государств) и Комиссии Европейского союза (ныне – Европейской комиссии). В ней провозглашается, что Европейский союз основывается на неделимых и всеобщих ценностях – достоинстве человека, свободе, равенстве и солидарности; он опирается на принципы демократии и правового государства. Он ставит человека во главу угла своей деятельности, создавая пространство свободы, безопасности и правосудия. Евросоюз способствует сохранению и развитию этих общих ценностей при уважении разнообразия культур и традиций народов Европы, а также национальной самобытности государств-участников и различия систем их органов власти на национальном, региональном и местном уровнях. ЕС стремится содействовать сбалансированному и устойчивому прогрессу и обеспечивает свободное передвижение лиц, товаров, услуг и капитала, а также свободу учреждения субъектов предпринимательской деятельности, учитывая эволюцию общества, социальный прогресс, развитие науки и техники. Следуя сказанному выше, Европейский союз признаёт собранные в ней политические, экономические и социальные права и свободы граждан ЕС. Эти статьи включены в шесть глав, названных «Достоинство», «Свободы», «Равенство», «Солидарность», «Гражданство» и «Правосудие». Вместе они и представляют европейское понимание демократии.

Статья 11 Хартии (из главы II «Свободы») называется «Свобода выражения своего мнения и свобода информации» и состоит из двух частей. В первой сказано, что *«каждый человек имеет право на свободу выражать своё мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи*

без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ». Здесь буквально воспроизводятся первые два предложения статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (см. выше). Второй пункт статьи 11 более лаконичен: *«Соблюдаются свобода и плюрализм средств массовой информации»*. Кроме собственно свободы должен гарантироваться и плюрализм, то есть многообразие, прежде всего политическое, массовой информации.

Таким образом, важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех. Европейский суд по правам человека в своё время отмечал, что распространение информации и идей, затрагивающих общие интересы, *«может успешно осуществляться только на основе принципа плюрализма»*⁹.

Смысл требования плюрализма СМИ раскрывается в целом ряде документов иных международных организаций. В частности, комментируя в 2009 г. в одной из своих резолюций («Свобода мнений и их свободное выражение», №12/16) положения статьи 19 (3) МПГПП, **Совет по правам человека ООН** призвал все государства – члены этой организации *«содействовать плюралистическому подходу к информации и выражению разных мнений посредством поощрения разнообразия собственности на средства информации и источники информации, включая средства массовой информации, в том числе через транспарентные системы лицензирования и эффективные нормы, регулирующие чрезмерную концентрацию собственности на средства информации в частном секторе»*.

ЕС обладает значительными возможностями по определению содержания законодательства и политики государств-участников ЕС в отношении экономических аспектов масс-медиа. В этом смысле ЕС может принимать меры, направ-

⁹ Дело «Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии» (24 ноября 1993 г., п. 38). См. текст постановления на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/14.htm>.

ленные на содействие свободе предоставления услуг, в том числе медиауслуг. Более того, нормы Договора о Европейском союзе в отношении конкуренции дают Европейской комиссии право регулировать процессы концентрации и предоставления государственной помощи, в том числе и в сфере масс-медиа. Договор о Европейском союзе применим в случаях, когда в отношении государства-участника ЕС возникают сомнения в законности применения практики, ограничивающей конкуренцию, либо в связи с возможным злоупотреблением доминирующим положением на рынке. Он, в частности, даёт законодательную основу для рассмотрения вопроса о том, не является ли финансирование общественных телерадиокомпаний за счёт абонентской платы нарушением правил свободной конкуренции путём создания менее благоприятных условий для частных вещателей, чей источник дохода – это реклама и платные услуги.

Что касается культурной составляющей масс-медиа, особенно вопросов содержания, то в этой области правовая компетенция ЕС ограничена. В Договоре о Европейском союзе говорится о том, что ЕС содействует расцвету культур государств-участников, руководствуясь уважением к разнообразию культур и стремлением оказывать ему поддержку. Однако какая-либо гармонизация законов и других правовых актов государств-участников в сфере культурной политики на уровне ЕС исключается. Следовательно, на практике Европейский союз не обладает компетенцией для прямого вмешательства в регулирование масс-медиа государств-участников в той степени, в которой такое вмешательство нашло бы отражение в содержании СМИ. Это не помешало европейским институтам добиться введения в национальное право норм, регулирующих содержание в некоторых областях, в частности для защиты интересов детей и несовершеннолетних (см. гл. IX).

В дополнение к тем нормам ЕС, которые установлены непосредственно в ряде учредительных договоров, в том числе указанных выше, и которые являются строго обязательными и отнесены к так называемому «первичному законодательству», есть и другие. Государства-участники договорились между собой о том, что институты Евросою-

за в Брюсселе имеют право принимать другие юридически обязательные нормативные правовые акты, известные как «вторичное законодательство». В их число входят и **директивы** – правовые акты, обязательные в отношении ожидаемого результата их применения, но оставляющие на усмотрение государств-участников выбор форм и методов действий для достижения этого результата в рамках национальных правовых систем. Директива используется в том случае, когда необходимо приступить к реализации той или иной политики, но при этом точность её формулировки не очень важна. Некоторые из директив Европейского союза будут рассматриваться в этой книге.

Европейская комиссия, которая действует как исполнительный орган Евросоюза, имеет право выносить рекомендации или делать заключения по вопросам законодательства ЕС как в тех случаях, когда она специально наделена полномочиями такого рода, так и в тех случаях, когда Комиссия считает необходимым вынести то или иное заключение или дать рекомендацию.

Наконец, необходимо упомянуть полномочия **Европейского суда** (в Люксембурге) выносить обязательные к исполнению решения по вопросам законодательства Евросоюза, в том числе Хартии об основных правах. В Суд могут обращаться государства – участники ЕС, институты Евросоюза, такие, как Европейская комиссия, а также суды национальных государств. В последнем случае это относится к толкованию той или иной законодательной нормы Евросоюза. Одним из решений Европейского суда, имеющим отношение к функционированию СМИ и получившим отражение в отечественной литературе, является дело *Магилл* о праве публикации телепрограмм в печатных телегидах¹⁰.

¹⁰ Дело «Радио Телефис Эйреанн и Индепендент Телевижн Пабликешенз лимитед против Магилл Ти-Ви гайд лимитед» (1995). См.: *Воинов А. Е.* Европейское право на публикацию телепрограмм и Россия // Законодательство и практика масс-медиа. – 1995. – № 2; URL: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/006.html>; *Воинов А. Е.* Конец «дела Магилл» // Законодательство и практика масс-медиа. – 1995. – № 6; URL: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/010.html>.

Стандарты Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – крупнейшая региональная организация по безопасности, в состав которой входят 56 государств Европы, Азии и Северной Америки. Основываясь на Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), организация ставит перед собой задачи вскрытия возможности возникновения конфликтов, их предотвращения, урегулирования и ликвидации последствий. К основным средствам обеспечения безопасности и решения основных задач организации относятся защита прав человека; развитие демократических институтов; мониторинг выборов. Таким образом, в 1975 г. международное сообщество прямо связало безопасность между государствами с отношением власти к своим гражданам внутри самих государств. Другими словами, для достижения мира, стабильности и сотрудничества всем необходима не только военная безопасность, но и сильное гражданское общество. Впоследствии и ООН признала взаимосвязь между международным миром и безопасностью и осуществлением прав человека и основных свобод, заметив при этом, что отсутствие международного мира и безопасности не является оправданием несоблюдения прав и свобод¹¹.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, ныне – ОБСЕ) в Хельсинки¹² заявляет, что *«государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами... Всеобщей*

¹¹ Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/53/144 от 10 декабря 1998 г. // URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/defender.htm>.

¹² Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки, 1 августа 1975 г. См. официальный текст на рус. яз. в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/zakl_akt.htm.

декларации прав человека». Согласованные государствами-членами в Хельсинкском акте 1975 г. положения указывают на «важное значение распространения информации из других государств-участников» и поставленную в связи с этим цель «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации» и «поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами». Подписавшие Заключительный акт главы государств и правительств признали значение информации для более широкого знания и понимания различных аспектов жизни других государств-участников и вклад этого процесса в рост доверия между народами. В связи с этим была подчеркнута «существенная и влиятельная роль печати, радио, телевидения, кино и телеграфных агентств и журналистов, работающих в этих областях», и приняты обязательства «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами», а также «улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике».

Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. провозглашает, что «государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для её свободного и полного развития».

Здесь (пункт 9.1) также указывается на подтверждение государствами-участниками ОБСЕ того, что «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения... Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи

без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам».

В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (1999) говорится:

«Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство принять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества».

На Московском совещании Конференции СБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 г.) государства-участники однозначно согласились с тем, что они *«вновь подтверждают право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам. Они признают далее, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод».*

В документе Московского совещания также сказано, что государства – участники СБСЕ *«считают, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телера-*

диовещания. Любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам»¹³.

В силу основополагающего характера права на свободу выражения мнения его ограничения должны быть точными и чётко определёнными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели и быть необходимыми в демократическом обществе¹⁴.

Наконец, в декабре 2010 г. на саммите ОБСЕ в Казахстане была принята Астанинская юбилейная декларация «На пути к сообществу безопасности», которая *раз и навсегда* подтвердила, во-первых, значимость свободы СМИ для всех стран – участниц этой организации и, во-вторых, то, что вопросы прав человека не являются внутренним делом того или иного государства. В Декларации (п. 6) сказано:

«Мы категорически и окончательно подтверждаем, что обязательства, принятые в области человеческого измерения, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся исключительно к внутренним делам соответствующего государства. Мы ценим важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогая нам в полном объёме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы, и верховенства права».

В отличие от большинства российских юристов-международников, которые признают юридически обязательный характер документов, принятых ОБСЕ, западные правоведы видят в них скорее политический, чем юридический смысл. Не вдаваясь в суть спора, заметим, что акты

¹³ П. 26 и 26.1 документа Совещания конференции СБСЕ. Обязательство устанавливать ограничения свободы массовой информации законом и в соответствии с международными стандартами было также подтверждено всеми странами ОБСЕ в итоговом документе (п. 6.1.) симпозиума по культурному наследию государств – участников СБСЕ (июль 1991 г.).

¹⁴ См. п. II.26 доклада семинара экспертов СБСЕ по демократическим институтам Совету СБСЕ (Осло, ноябрь 1991 г.).

ОБСЕ действительно не имеют привычных признаков международного договора, в частности, в них нет положений, касающихся обязательной ратификации, порядка вступления в силу, денонсации и присоединения, не подлежат они и регистрации у Генерального секретаря ООН. В то же время они содержат очевидные международные обязательства, которыми должны руководствоваться государства-члены наряду с их иными обязательствами по международному праву, в них есть преемственность и развитие.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

По решению Постоянного совета Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1997 г. был учреждён пост Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Это было сделано с целью более полного выполнения соответствующих принципов и обязательств ОБСЕ, а также повышения эффективности совместных действий государств-участников на базе их общих ценностей.

Основываясь на принципах и обязательствах ОБСЕ, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации следит за ситуацией в этой области во всех государствах-участниках, а также поддерживает и поощряет полное соблюдение принципов и обязательств ОБСЕ, касающихся свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации. В этом отношении Представитель выполняет функции оперативного реагирования, «раннего предупреждения». Он занимается рассмотрением серьёзных проблем, связанных, например, с созданием помех для работы средств массовой информации и неблагоприятных условий для деятельности журналистов.

В соответствии со своим мандатом Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации работает в тесном взаимодействии с государствами-участниками, Постоянным советом, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств и, в соответствующих

случаях, с другими структурами ОБСЕ, а также с национальными и международными союзами журналистов.

Получив сигнал о нарушении принципов и обязательств в области свободы СМИ, Представитель ОБСЕ устанавливает непосредственные контакты с представителями соответствующего государства и с другими заинтересованными сторонами, проводит анализ фактов, оказывает содействие в решении проблемы. Он регулярно докладывает Постоянному совету о достигнутых результатах, своих замечаниях и рекомендациях.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации выступает с заявлениями, направляет в адрес министров иностранных дел письма с предложениями об улучшении ситуации в области свободы СМИ в соответствующей стране. Он организует проведение правовых экспертиз национальных законопроектов в этой области с рекомендациями по более полному соблюдению государством своих обязательств в рамках ОБСЕ. Представитель организует ежегодные конференции в регионах Южного Кавказа и Центральной Азии по гармонизации ситуации здесь со свободой СМИ с общеевропейскими стандартами, посещает другие страны ОБСЕ. Важное место в деятельности Представителя занимают его совместные заявления с коллегами: Специальным докладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение; Специальным докладчиком Организации американских государств (ОАГ) по вопросу свободы выражения мнения и Специальным докладчиком по вопросу свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН). С 1999 г. с такими заявлениями по тому или иному аспекту этой свободы совместно выступают представители ООН, ОБСЕ и ОАГ, а с 2006 г. к ним присоединился представитель созданной годом раньше Африканской комиссии.

Американская система защиты прав человека

Как видим, региональные системы защиты прав человека функционируют также в Америке и в Африке.

Американская конвенция о правах человека – один из актов, принятых Организацией американских государств (ОАГ), старейшей из региональных международных организаций. Он был подписан в 1969 г. и вступил в силу в 1978 г., заменив существовавшую до него Американскую декларацию прав и обязанностей человека. Конвенция содержит весьма подробную статью 13, названную «Свобода мнения и его выражения»:

«1. Каждый имеет право на свободу мнения и его выражения. Это право включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от границ, как устно, так и в письменном и печатном виде, в форме художественного изображения или с помощью других средств по своему выбору.

2. Пользование правом, предусмотренным в предыдущем пункте, не может подвергаться предварительной цензуре, но может быть предметом последующей ответственности, которая точно установлена законом и необходима, чтобы обеспечить:

- a) уважение прав и репутации других лиц; или*
- b) защиту национальной безопасности, общественного порядка или общественного здоровья или нравственности.*

3. Право выражения своего мнения не может быть ограничено косвенными методами или средствами, как-то: злоупотреблением правительственным или частным контролем над бумагой, частотами радиопередач, инструментами или оборудованием, используемыми в распространении информации, или любыми иными средствами, направленными на задержку в обмене и распространении идей и мнений.

4. Несмотря на пункт 2 данной статьи, публичные представления могут, согласно закону, подвергаться предварительной цензуре с единственной целью регулирования доступа на них несовершеннолетних по соображениям моральной защиты детства и юношества.

5. Всякая пропаганда войны, а также национальной, расовой или религиозной вражды, которая ведёт к подстрекательству к незаконным действиям против любого лица или группы лиц на основе расы, цвета кожи, религии, язы-

ка или национального происхождения, рассматривается как преступление, наказуемое по закону».

Как видим, кроме повторения норм статей 19 и 20 МПГПП статья 13 Американской конвенции о правах человека содержит определённые и весьма позитивные новшества. В пункте 3 речь, например, идёт о запрете косвенного притеснения свободы выражения мнения через контроль над средствами производства, ограниченными ресурсами бумаги, частот, оборудования (включая передатчики, типографии, сети связи). Такими ограничениями признаются, по сути, любые попытки задержать, осложнить распространение информации и идей без законных и обоснованных целями пункта 2 оснований. В пункте 4 предполагается возможность предварительной цензуры публичных представлений (кинопроката, шоу, театральных постановок), но только с одной целью – определить возраст зрителей, которых можно допускать на эти представления без опасения нанести вред их моральному развитию.

Спорами, связанными с нарушениями Американской конвенции о правах человека, а также интерпретацией её положений, занимается **Межамериканский суд по правам человека** – созданный в 1979 г. юридический орган ОАГ. Он заседает в г. Сан-Хосе (Коста-Рика) и состоит из семи судей, избираемых Генеральной Ассамблеей ОАГ на четыре года с возможностью однократного переизбрания на второй срок. Некоторые из его решений будут упомянуты в книге.

Вопросами защиты прав, содержащихся в статье 13 Конвенции, занимается **Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросу свободы выражения мнения**. Этот пост был учреждён в 1997 г. Межамериканской комиссией по правам человека (МКПЧ) с мандатом в следующих сферах деятельности:

- подготовка ежегодного доклада о соблюдении норм свободы выражения мнения в Северной и Южной Америке, являющегося частью ежегодного доклада, который МКПЧ представляет Генеральной Ассамблее ОАГ;
- подготовка докладов по тем или иным проблемным сферам свободы выражения мнения;
- сбор информации с целью подготовки таких докладов;

- неотложное информирование Межамериканской комиссии по правам человека в отношении проблем, требующих её охранительного вмешательства, или временных мер, которые МКПЧ сочтёт необходимым просить ввести Межамериканский суд с целью предотвращения нанесения вреда правам человека;
- информирование МКПЧ о рассмотрении жалоб по случаям, связанным со свободой выражения мнения.

Африканские стандарты защиты права на свободу выражения мнения

Региональная система защиты прав человека действует ещё на одном континенте – в Африке. Здесь международная межправительственная организация **Африканский союз** (АС), правопреемник Организации африканского единства (ОАЕ), в 2002 г. объединила 53 государства континента. В 1981 г. ОАЕ приняла вступившую в 1986 г. в силу **Африканскую хартию прав человека и народов**. Эта Хартия гарантирует социально-экономические и гражданские права как человека, так и народов, а также содержит ряд обязанностей человека. Статья 9 этой Хартии – одна из самых лаконичных международных норм в отношении свободы выражения мнения. Она состоит из двух пунктов. В первом сказано: *«Каждый имеет право на доступ к информации»*. Интерпретация понятия «доступ» здесь, очевидно, оставлена на усмотрение национальных органов власти. Во втором пункте установлено, что *«каждый имеет право на выражение и распространение своих взглядов в соответствии с законом»*. Другими словами, пределы права на свободу слова и выражения мнения должны быть установлены в национальном законе, причём никаких оговорок в отношении допустимых целей возможных ограничений или их необходимости в тексте Африканской хартии нет. Это позволяет говорить, что в отношении свободы выражения мнения африканское соглашение является самым слабым из региональных систем защиты прав человека.

Надзор за выполнением Африканской хартии прав человека и народов происходит в форме рассмотрения докладов государств о её выполнении и заявлений о её нарушениях. Его осуществляет **Африканская комиссия по правам человека и народов** (АКПЧН), созданная в 1987 г. В г. Аруше (Танзания) недавно начал действовать **Африканский суд по правам человека и народов** в составе 11 судей, избираемых на шестилетний срок с возможным однократным переизбранием; в декабре 2009 г. этот суд вынес свой первый и пока единственный вердикт.

В тех же рамках функционирует **Специальный докладчик по вопросу свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов**. В полномочия докладчика АКПЧН входит:

- анализ национального законодательства о СМИ и практики его применения в государствах-участниках, мониторинг соблюдения стандартов свободы выражения мнения в целом и Декларации принципов свободы выражения мнения в частности, оказание консультативной помощи государствам-участникам;
- изучение ситуации на местах в тех государствах-участниках, из которых поступают сообщения о массовых нарушениях свободы выражения мнений, и предоставление Африканской комиссии по правам человека и народов соответствующих рекомендаций;
- осуществление поездок в те или иные государства, другой деятельности, направленной на информирование о своей работе и на улучшение ситуации с полной реализацией права на свободу выражения мнения в Африке;
- публичное вмешательство (в форме публичного заявления, пресс-релиза, срочного призыва) в ситуации, когда, по его сведениям, происходит нарушение свободы выражения мнения;
- ведение надлежащего досье о нарушениях свободы выражения мнения и публикация своих докладов, представленных Африканской комиссии по правам человека и народов;
- представление докладов на каждом очередном заседании АКПЧН о положении дел с выполнением свободы выражения мнения в Африке.

Упомянутая в этом перечне **Декларация принципов свободы выражения мнения** (Declaration of Principles on Freedom of Expression) была принята на заседании Африканской комиссии по правам человека и народов в 2002 г. Она представляет интерес как образец современных взглядов на гарантии свободы массовой информации в регионе, не обязательно относящемся к зоне «западных идей» о правах человека. В соответствии с этой Декларацией к африканским принципам свободы в этой сфере относятся следующие:

«I. Свобода выражения мнения включает право на поиск, получение и распространение информации и идей в любой форме коммуникации, представляет собой основное и неотчуждаемое право человека, неотъемлемый компонент демократии.

II. Любое ограничение свободы выражения мнения должно быть предусмотрено в праве и быть необходимым в демократическом обществе.

III. Свобода выражения мнения налагает на органы власти позитивные обязательства по развитию, в частности, широкого спектра информации и идей, плюралистичного доступа к СМИ, развитию СМИ на языках африканских народов.

IV. Каждый имеет право на доступ к информации в ведении органов власти, а также к информации, хранимой частными лицами, – если это необходимо для защиты любых их прав. Отказ в предоставлении информации можно оспорить в независимом органе или в суде. Даже в отсутствие запроса, органы власти публикуют важную информацию, представляющую общественный интерес. Не наказуемо в принципе раскрытие информации в интересах разоблачения нарушений, предотвращения угрозы здоровью, безопасности или окружающей среде, за исключением случаев, когда наказание служит законным целям и необходимо в демократическом обществе.

V. Государственная монополия на телерадиовещание несовместима со свободой выражения мнения. Государства содействуют развитию разнообразного независимого сектора вещания. Его правовая база основана на независимости

регулятора, гласности и справедливости лицензирования, направленного на развитие плюрализма мнений, и развитии общинного вещания для бедных и сельских районов.

VI. Государственные и контролируемые органами власти телерадиовещатели должны быть трансформированы в общественные, подотчётные населению посредством скорее парламентского, чем правительственного контроля. Деятельность общественных вещателей должна подчиняться следующим принципам: они подчиняются правлению, защищённому от политического, экономического или иного вмешательства; гарантируется редакционная независимость; система финансирования защищена от волюнтаристских изменений размера бюджета; осуществляется максимально возможный охват сигналом территории страны; программная политика ясно определена и включает в себя гарантированное получение населением объективной, политически сбалансированной информации, особенно в период выборов.

VII. Любой государственный или общественный орган по контролю за сферой вещания и телекоммуникаций должен быть защищён в своей деятельности от политического, экономического или иного вмешательства. Процедура назначения его членов должна быть открытой и гласной, она не может контролироваться какой-либо политической партией, в процедуре участвуют институты гражданского общества.

VIII. Система регистрации печатных СМИ не должна представлять существенных ограничений права на свободу выражения мнения. Издаваемые органами власти печатные СМИ не должны подвергаться политическому вмешательству. Государство должно побуждать владельцев СМИ и журналистов достигать соглашений о гарантиях редакционной независимости.

IX. Эффективное саморегулирование – лучший способ повышения стандартов работы СМИ. В государстве должна действовать доступная населению система рассмотрения жалоб на СМИ, действующая в соответствии с установленными правилами и этическими кодексами и независимая от политического, экономического или иного вмешательства.

Полномочия органа саморегулирования должны иметь административный характер и не узурпировать роль судов.

X. Право на работу в СМИ не должно чрезмерно ограничиваться юридически. Журналисты вправе организовывать профсоюзы и ассоциации.

XI. Нападения на журналистов (убийства, похищения, преследования или угрозы) и нанесение материального ущерба средствам связи подрывают независимую журналистику и свободу выражения мнения. Государства обязаны принимать эффективные меры по расследованию таких нападений и наказанию виновных. В условиях вооружённого конфликта журналисты не должны признаваться комбатантами.

XII. Законодательство о защите репутации не должно карать за достоверные сведения; оно предусматривает то, что общественные деятели в большей степени подвержены острой критике, чем рядовые граждане, поэтому должны терпимо относиться к ней. Интересы защиты частной жизни не препятствуют распространению информации в общественных интересах.

XIII. Любые меры уголовного наказания в отношении содержания информации должны служить законным интересам в демократическом обществе. Свободу выражения мнения нельзя ограничивать по основаниям защиты общественного порядка или национальной безопасности, если только не очевиден риск нанесения вреда законным интересам и существует очевидная причинно-следственная связь между риском нанесения вреда и содержанием мнения.

XIV. Государство создаёт благоприятные экономические условия для процветания СМИ; оно не использует возможности размещения государственных объявлений в зависимости от содержания печатного СМИ. Государство принимает эффективные меры по недопущению чрезмерной концентрации собственности в СМИ.

XV. Работники СМИ не должны принуждаться к раскрытию конфиденциальных источников информации, кроме случаев, когда такое раскрытие необходимо для расследования тяжкого преступления или защиты обви-

няемого, эту информацию нельзя получить иным способом, общественный интерес в раскрытии перевешивает вред свободе выражения мнения и раскрытия требует суд после проведения по этому вопросу полноправного заседания».

Национальное законодательство о СМИ

Далеко не во всех зарубежных странах есть специальные законы, регулирующие деятельность периодической печати и других СМИ. Ряд национальных правовых систем, например в США, Канаде, Испании, Великобритании, Китае и Японии, не признаёт особого массово-информационного права в собственном смысле этого слова, в них СМИ регулируются нормами гражданского и иного законодательства, а положения, касающиеся журналистской деятельности, разбросаны по различным кодексам и законам. Видимо, неслучайно, что именно те страны, конституции которых уделяют специальное внимание свободе массовой информации, имеют отдельные законы о печати или о СМИ. Речь идёт, например, об Австрии, Голландии, Люксембурге, Финляндии, Франции и Швеции, причём в последней такой закон является конституционным, т.е. частью конституции страны.

Главным гарантом свободы слова, печати и информации, например, в **Германии** является её Основной закон (конституция) (1949). Статья 5 Основного закона, в частности, гласит: *«Каждый имеет право свободно выражать и распространять своё мнение устно, письменно и с помощью изобразительных средств, беспрепятственно получать информацию из всех доступных общественности источников. Свобода печати и свобода информации в сфере вещания радио и кино гарантируется. Цензура запрещается».*

В стране действуют весьма схожие друг с другом законы о СМИ земель (субъектов федерации). Большая часть их норм совпадает: обязательная публикация выходных данных, право на опровержение в случае опубликования недостоверной информации, право отказа журналистов от

дачи свидетельских показаний. Однако некоторые важные параграфы носят самостоятельный характер. В законах земель оговаривается обязанность редактора по проверке готовящегося к выходу или публикации материала на наличие в нём уголовно наказуемых сведений. Имеется и норма о разграничении рекламы и редакционной деятельности – основа существующего высокого статуса немецкой прессы и уважения к ней.

Каждый из земельных законов определяет рамки для регионального общественно-правового и частного вещания. Земля устанавливает организационную структуру, цели и задачи теле- и радиовещательных компаний. Законы земель включают в себя требования о лицензировании частных программ теле- и радиовещания.

В Италии статья 21 Конституции (1948) гарантирует свободу выражения и свободу печати в следующих нормах:

«Каждый имеет право свободно выражать свои мысли устно, письменно и любым иным способом распространения мыслей. Печать не может подлежать разрешению или цензуре.

Конфискация может быть применена лишь на основании мотивированного акта судебной власти в случаях таких правонарушений, при которых Закон о печати прямо разрешает конфискацию, или в случае нарушения правил, которые этот закон предписывает выполнять для установления ответственных лиц.

В случаях абсолютной безотлагательности и при невозможности своевременного вмешательства судебной власти конфискация периодических изданий может быть произведена должностными лицами судебной полиции, которые должны немедленно и не позднее чем в течение 24 часов сообщить об этом судебной власти. Если последняя не утвердит конфискацию в течение следующих 24 часов, то конфискация считается отменённой и утрачивает силу.

Закон может установить в качестве общего правила обязательное представление сведений об источниках финансирования периодической печати.

Запрещаются печатные произведения, зрелища и всякого рода представления, противные добрым нравам. Закон устанавливает меры, обеспечивающие предупреждение и пресечение таких нарушений».

Упомянутый в Конституции **Закон о печати** в Италии устанавливает ответственность за диффамацию, нарушение моральных норм, например подстрекательство к самоубийству и преступлениям, а также особую ответственность изданий, адресованных детям и молодёжи. В законе есть требования к реквизитам, публикуемым периодическими изданиями. Он также содержит немало положений, которые затрагивают вопросы распределения газетной бумаги, льготных почтовых, телефонных и телеграфных тарифов, государственных субсидий на технологическое переоснащение издательских предприятий, цены на газеты, анти-трестовские положения.

Следует отметить, что даже в тех странах, которые не имеют базовых национальных законов о печатных СМИ и правах журналистов, есть законы о телерадиовещании, регулирующие вопросы функционирования общественного и частного телевидения и радио, выдачи лицензий, рекламы, защиты интересов несовершеннолетних и т.п.

В отличие от стран «континентального» права, в странах с системой англосаксонского, или «общего» права (к которым относятся Великобритания и все её бывшие колонии) большое значение имеет то, как суды интерпретируют законы, своими прецедентами, по сути, творя право. Решение суда по какому-либо делу становится источником права, официальным основанием для аналогичного решения другого суда по схожему делу. В странах англосаксонской правовой семьи прецедент является основой системы так называемого «общего права». В то же время даже в некоторых странах континентальной системы права (например, во Франции), прецеденты используются для восполнения пробелов в законодательстве.

Япония представляет собой пример смешанной модели правовой системы, в которой судебный прецедент, заимствованный из англосаксонской правовой системы, с одной стороны, признаётся источником права, но наравне с ним

всё же признаётся и кодификация права, что характерно для континентальной правовой системы.

Существует иерархия прецедентов, согласно которой решения, принятые вышестоящими судами (например, палатой лордов в Англии), обязательны для нижестоящих при рассмотрении аналогичных или схожих ситуаций. Английские прецеденты действуют и в бывших колониях этой страны, ими могут руководствоваться суды Индии или Шри Ланки. Причём сами высшие суды не связаны своими прецедентами и могут не придерживаться своих прежних решений, невзирая на сходство обстоятельств дел. В таком случае они создают новый прецедент. То, как создаются прецеденты, мы увидим на примере дела «*Нью-Йорк таймс*» против *Салливана*», которое рассмотрел Верховный суд США (см. гл. IV).

Если норма закона противоречит норме прецедента, то используется положение закона. Как сочетается право писаных законов с судебными решениями, хорошо видно на следующем примере. В XIX веке в США был принят закон, направленный на защиту общества от непристойностей: почта не должна была принимать к рассылке «непристойные материалы». Но то, какие именно материалы считать непристойными, закон не указал. И неслучайно. То, что считалось неприличным в XIX в., стало приличным в начале XX в., да и впоследствии рамки приличий менялись практически каждое десятилетие. Отсутствие точного определения компенсировали решения судов, запрещавшие или разрешавшие в каждом спорном случае, с учётом современных им представлений общества, рассылку тех или иных изданий (например, журнала «Плейбой», календарей и т.п.). Это позволило как сохранить в неизменном виде древний закон, так и заставить его работать.

Важное значение в праве имеют подзаконные акты. Например, в США до сих пор большую роль играет изданное ещё президентом Г. Трумэном распоряжение о делении государственных документов по грифам секретности: «для служебного пользования», «секретно» и «совершенно секретно».

Сравнение информационного законодательства постсоветских стран

Для выяснения демократичности национального законодательства о СМИ полезно прибегать к сравнению по тем или иным ясным параметрам. При этом необходимо учитывать возможные различия в правовых и политических системах, правовых традициях и опыте, участии в региональных международных организациях с их требованиями защиты прав человека и т.п.

В связи с этим представляет интерес сравнение законодательства постсоветских государств. Двадцать лет назад оно было идентичным во всех республиках, в них по сей день сохранилась одинаковая (континентальная) правовая система, схожие традиции права и законотворчества. Все они – члены ООН и участники Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе; девять государств вступили в Совет Европы, а все три прибалтийских страны – в Европейский союз. Тем не менее за прошедший с момента распада СССР исторически небольшой период возникшие на его месте 15 государств прошли разный путь с разными результатами в отношении соблюдения свободы массовой информации и создания её правовых гарантий.

Сравнительный анализ состояния свободы массовой информации на постсоветском пространстве позволяет выявить те черты правового регулирования и фактического положения дел, которые могли оказаться скрытыми, если бы объектом исследования оказалась система СМИ только одного государства. Результаты такого сравнения представлены в табл. 1. Она даёт возможность определить уровень развития национального законодательства в этих государствах в контексте юридических гарантий обеспечения свободы массовой информации, проследить тенденции развития правовых основ журналистики, сравнить темпы и вектор развития благоприятной для её свободного развития среды.

Таблица 1.

**Сравнение уровня законодательного обеспечения свободы
массовой информации в постсоветских странах**

№	Правовые гарантии	Азербайджан	Армения	Белоруссия	Грузия	Казахстан	Киргизия	Латвия	Литва	Молдавия	Россия	Таджикистан	Туркмения	Узбекистан	Украина	Эстония
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	Провозглашение в нормах конституции свободы массовой информации (есть +, нет -)	+	+	-	+	-	+	-	-	-	+	+	-	+	-	-
2	Запрет цензуры, содержащийся в конституции (запрещена +, не запрещена -)	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+	+

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
3	Наличие закона о средствах массовой информации (есть +, нет -)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-
4	Наличие закона о доступе к информации (есть +, нет -)	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+
5	Наличие специального законодательства, регулирующего телерадиовещание (есть +, нет -)	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	-	-	+	+
6	Наличие правовых гарантий лицензирующего органа (есть +, нет -)	+	+	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	+	-
7	Наличие закона об общественном телевидении (есть +, нет -)	+	+ ^a	-	+ ^a	-	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+ ^a

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
8	Уведомительный характер регистрации СМИ (да +, нет -)	+	+	-	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+
9	Наличие уголовной ответственности за клевету и (или) оскорбление в СМИ (есть -, нет +)	-	+	-	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	+	+
10	Наличие уголовной ответственности за клевету или оскорбление представителя власти в СМИ (есть -, нет +)	+	+	-	+	-	+	+	+/- ^b	+	- ^c	- ^d	-	- ^d	+	-
11	Наличие уголовной ответственности за клевету или оскорбление Президента страны (есть -, нет +)	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
12	Ограничивает ли свободу массовой информации закон о противодействии экстремизму (да -, нет +)	+	+	-	+	+	-	+	+	-	-	-	+	+	+	+
13	Наличие Закона о государственной поддержке СМИ (есть +, нет -)	-	-	-	-	-	-	-	+ ^e	-	-	-	-	-	+	-
14	Ограничение владения (учреждения) СМИ иностранными лицами (есть -, нет +)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
15	Наличие обязательных требований к языку частных СМИ (есть -, нет +)	-	-	+	+	-	-	+	-	-	+	+	+	+	-	+
	Всего	10	11	3	13	3	8	10	10,5	9	7	6	3	6	11	10

Примечания к табл.: **a** – в законе о телерадиовещании есть отдельная глава, посвящённая общественному телевидению; **b** – в Уголовном кодексе предусмотрена уголовная ответственность за оскорбление представителей власти, но нет специальной ответственности за клевету на них; **c** – Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает ответственность за оскорбление представителя власти (в широком понимании), клевета же влечёт уголовное преследование, но только если она направлена против определённой категории должностных лиц (судьи, присяжные, прокуроры, следователи, лица, производящие дознание, судебные приставы, судебные исполнители); **d** – оскорбление должностного лица не выделено в отдельную статью Уголовного кодекса, оно составляет квалифицированный состав обычного оскорбления; **e** – в Законе об общественной информации содержится несколько статей о государственном Фонде поддержки СМИ.

Критериями свободы массовой информации постсоветских стран здесь является наличие или отсутствие законодательных гарантий различных аспектов деятельности СМИ. Представлено пятнадцать наиболее существенных для масс-медиа правовых вопросов: закреплён ли в конституции принцип свободы массовой информации; есть ли конституционный запрет цензуры; наличествуют ли в государстве: закон, регулирующий деятельность СМИ, закон о доступе к информации, закон о телерадиовещании; существуют ли правовые гарантии независимости лицензирующего органа; принят ли закон об общественном телевидении; каков характер процедуры регистрации СМИ (уведомительный или разрешительный); есть ли национальный закон о государственной поддержке СМИ; отсутствуют ли ограничения для иностранцев на владение (учреждение) средствами массовой информации; существует ли запрет на издание (вещание) на языках меньшинств; есть ли уголовная ответственность за клевету и (или) оскорбление в СМИ в отношении каждого и отдельно – в отношении представителей власти и главы государства, а также ограничивает ли свободу массовой информации закон о противодействии экстремизму.

Положительный балл (плюс) полагался в одних случаях за наличие норм, например, если в государстве присутствует закон о средствах массовой информации, в других случаях – за их отсутствие, например, когда в уголовном кодексе не предусматривается ответственность за клевету.

Как видно из табл. 1., наиболее либеральное для масс-медиа законодательство имеет Грузия, за ней идут Украина, Армения и Литва. Степень свободы средств массовой информации в этих странах с точки зрения законодательного регулирования можно признать высокой. В группу стран, где уровень свободы СМИ выше среднего, входят Азербайджан, Киргизия, Латвия, Молдавия и Эстония.

Однако во всех остальных государствах бывшего СССР законодательное обеспечение свободы массовой информации недостаточно, оно значительно отстает от ситуации в соседних странах. Наиболее низкий уровень гарантий свободы деятельности СМИ отличает Белоруссию, Казахстан и Туркмению.

Существует тесная взаимосвязь между ходом демократических реформ последних лет и развитием в каждой из постсоветских стран правовых основ функционирования средств массовой информации. Исторический анализ форм их правового регулирования показывает, что они в значительной степени обусловлены конкретно-исторической обстановкой в стране, новыми традициями государственности и историческим менталитетом.

Разумеется, наличие того или иного закона не является гарантией свободы средств массовой информации. Важны качество закона, те конкретные ограничения и гарантии свободы СМИ, которые он содержит. Но само наличие утверждённых национальным парламентом правовых норм (или же их отсутствие) означает установление определённых и долгосрочных правил поведения, по которым СМИ всё же проще существовать, нежели в ситуации, когда такие правила могут меняться каждый день по усмотрению не сдерживаемых требованиями законов должностных лиц государства, министерств и ведомств.

Не следует абсолютизировать ни роль права в развитии журналистики, ни даже роль права в развитии механизмов контроля над СМИ. Очевидно, что важную роль в осуществлении такого контроля играют, например, экономические механизмы купли-продажи, субсидий, спонсорства и рекламы.



Вопросы для закрепления прочитанного материала

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

2. Что позволяет говорить о существовании международных стандартов в отношении свободы выражения мнения и свободы информации?

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

4. Каковы функции Европейского суда по правам человека?

5. Какие отношения регулируют национальные законы о СМИ?

6. Определите, в чём состоит отставание положения с законодательством о СМИ в России от ситуации в соседних государствах. В чём наша страна опережает здесь другие страны СНГ?

7. Сравните мандаты Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика Организации американских государств по вопросу свободы выражения мнения и Специального докладчика по вопросу свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов.

Список рекомендуемой литературы

Европейский суд по правам человека и защиты свободы слова в России: прецеденты, анализ, рекомендации. – М. : Ин-т проблем информационного права. – Т. 1, 2002. – 604 с.; Т. 2, 2004. – 612 с.

Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии. – 2-е изд., испр. и доп. / пер. с англ. – М. : Права человека, 2000. – С. 160–210.

Право на информацию: российское законодательство о СМИ в 1999–2000 гг. в контексте западноевропейских стандартов свободы слова. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2001. – С. 369–525.

Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации / пер. с англ. М., 2000. – 97 с. URL: <http://medialaw.ru/publications/pdf/ee.pdf>

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

Регистрация средств массовой информации в регионе ОБСЕ // Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. – Вена, 2006. – См. текст на рус. яз. // URL: <http://osce-fom.cjes.ru/docs/?did=7>.

Рихтер А. Г. Свобода массовой информации на постсоветском пространстве. – М. : ВК, 2007. – 367 с.

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

Свобода самовыражения, свободный поток информации, свобода средств массовой информации: Основные положения СБС / ОБСЕ, 1975-2007. – Вена, 2007. – 47 с.

Статья 10 и Европейский Суд по правам человека: Обзор европейской правоприменительной практики и хроника обращений из стран СНГ и Прибалтики (1998–2004 гг.). – М. : Ин-т проблем информационного права, 2004. – 176 с.

Энтин В. Л. Правовое регулирование деятельности прессы за рубежом (Обзор законодательных документов). –

М., 1992. – 54 с. – (Сер. Пресса на рынке информации. – Вып. 1).

Berger G. Media Legislation in Africa: A Comparative Legal Study. – Grahamstown : UNESCO, 2007. – 180 p.

Media Law and Practice / ed. by David Goldberg, Gavin Sutter and Ian Walden. – Oxford : Oxford University Press, 2009. – 566 p.

Интернет-ресурсы

Право и средства массовой информации (на рус. яз.).
URL: <http://medialaw.ru/>.

Система органов ООН по правам человека (на рус. яз.).
URL: <http://www.un.org/russian/hr/>.

Сайт Специального представителя ОБСЕ по свободе СМИ (на рус. яз.). URL: <http://osce-fom.cjes.ru/>.

Европейский суд по правам человека и свобода прессы в России (на рус. яз.). URL: <http://www.medialaw.ru/article10/>.

Документы Европейского союза // Сайт Московской государственной юридической академии. URL: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation.htm>.

Документы Совета Европы (соглашения, постановления, рекомендации) // Сайт Союза журналистов России. URL: http://www.ruj.ru/soviet_eu.htm.

Информационный центр Совета Европы в Российской Федерации. URL: <http://www.coe.ru/>.

Европейская конвенция по защите прав человека: право и практика (на рус. яз.). URL: <http://www.echr.ru/>.

Система «Гарант» // Права человека в России. URL: <http://www.garant.ru/nav.php?pid=780&ssid=228>.

История Европейского суда по правам человека. URL: http://www.garweb.ru/conf/coe/20020212/about_echr.htm.

Страница ЕСПЧ на сайте Совета Европы (на рус. яз.). URL: http://www.coe.int/T/R/Human_Rights_Court/.

Европейский суд по правам человека: Российская Федерация // Федеральный портал «Российское образование». URL: <http://lawportal.ru/centers/eurocourt/>.

Переводы более чем 200 постановлений Европейского суда по правам человека на русский язык // Официальный сайт Совета Европы. URL: <http://www.humanrights.coe.int/aware/GB/publi/caselawdtb.asp>.

База всех дел Европейского суда (на англ. или франц. яз.). URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionid=67430&skin=hudoc-en>.

Постановления ЕСПЧ в отношении России // Сайт Европейской правовой компании. URL: <http://www.eurolawco.ru/practicenews/EuroCourt>.

Европейский центр защиты прав человека (на рус. яз.). URL: <http://ehracmos.memo.ru/>.

Информационное агентство Сутяжник-Пресс. URL: http://www.sutyajnik.ru/rus/echr/school/judg_v_russia.html.

Сайт Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение (на рус. яз.). URL: http://www.un.org/ru/rights/expression/hr_special_rapporteur.shtml.

Сайт Организации американских государств (ОАГ). URL: <http://www.oas.org/>.

Сайт Межамериканского суда по правам человека. URL: <http://www.corteidh.or.cr/index.cfm?CFID=783674&CFTOKEN=10177513>.

Сайт Африканской комиссии по правам человека и народов. URL: <http://www.achpr.org/>.

Сайт Африканского суда по правам человека и народов. URL: <http://www.african-court.org/>.

Сайт Специального докладчика по вопросу свободы выражения мнения Африканской комиссии по правам человека и народов. URL: http://www.achpr.org/english/_info/index_free_exp_en.html.

Центр по изучению права и информационного общества Японии (на рус. яз.). URL: <http://japaneselaw.ru/>.

Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. URL: <http://web1.law.edu.ru/>.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Право на информацию

Право на информацию является одним из новых прав человека и гражданина, оно появилось лишь в послевоенный период в странах Западной Европы, США и некоторых других государствах. Правда, в качестве примера европейской страны, где это право впервые возникло ещё в 1766 г., приводят Швецию, но следующие два столетия ни одно государство этому примеру не последовало. Для азиатских стран возможным образцом регулирования доступа к информации мог бы послужить опыт работы комиссии мудрецов в Китае эпохи династии Танг (618–907 гг. до н.э.). Эта комиссия протоколировала все действия руководителей государства, в том числе императора, и была обязана подвергать эти действия и решения сомнению и критике.

В современном понимании право на информацию (и его составляющая – право на доступ к информации) было сформулировано западными философами и политологами, которые объясняли его необходимость следующими обстоятельствами. Во-первых, право на свободный поиск, получение и распространение информации является составляющей права на свободу выражения мнения – одного из основных неотъемлемых прав человека, согласно Всеобщей декларации прав человека Организации Объединённых Наций и принятым после неё соответствующим международным соглашениям. Свобода выражения мнений являлась бы пустым словом без гарантии свободного потока и обмена информацией и идеями без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ.

Во-вторых, право на информацию вытекает из священного в любом демократическом государстве права на свободные выборы. Своё основное демократическое право граждане реализуют раз в два-три года путём голосования, после чего избранные представители народа управляют делами государства. Для того чтобы избирательное право осуществлялось действительно свободно, осознанно и демократично, у гражданина до голосования должен сформироваться определённый кругозор, помогающий выбрать нужного именно ему и обществу в целом кандидата. Для осознанности своего выбора избиратель нуждается в достоверной информации о кандидатах, скажем, о результатах их прежней работы в институтах государства. Право на информацию и свобода информационного обмена выступают главными гарантами реализации права граждан на участие в управлении общественными делами, принципа народовластия.

Третий аргумент связан со следующим умозаключением. Принято считать, что засекреченность работы органов власти, порядка принятия тех или иных решений вызывает подозрительность людей в отношении государственных органов и чиновников всех уровней, нарушает важный в современном обществе принцип публичности власти. Недоверие граждан затрудняет реализацию властных решений, лишает государство возможности рассчитывать на сознательность людей. Закрытость власти неизбежно ведёт к коррупции чиновников. Следовательно, в интересах самих органов власти быть максимально открытыми для общества.

Четвёртый посыл заключается в том, что подавляющая часть информации, к которой требуется право на доступ, то есть информация, собранная и созданная различными государственными органами, начиная с органов регистрации рождения, брака, водительских прав и заканчивая национальными службами безопасности, – государственная. Такие сведения не просто произведены этими органами, они созданы ими на деньги налогоплательщиков. Государственные учреждения не занимаются информационным либо иным бизнесом, а лишь тратят деньги, получаемые из бюджета, который, как известно, формируется в основном за счёт средств налогоплательщиков. Следовательно,

информация не принадлежит архиву министерства или мэрии, она принадлежит всем, поскольку ни министр, ни мэр не платили за неё из собственного кармана. Они не вправе эту информацию приватизировать, присваивать, продавать, обменивать и т.д. Стало быть, если в итоге за сбор и производство информации платят граждане, то они вправе знать, на что потрачены их деньги. Право на информацию, таким образом, необходимо для демократического процесса, для реализации программы самоуправления общества.

Отправной точкой современного отношения к вопросам права на информацию повсеместно считается принятие Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в 1946 г. резолюции № 59 (I)¹. В этом документе сказано, что *«свобода информации является основным правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы, защите которых Объединённые Нации себя посвятили»*². Однако под свободой информации в данной и в последующих резолюциях высший орган ООН понимал вовсе не обязанность государственных органов предоставлять информацию гражданам, но *«право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения»* во имя мира и мирового прогресса, то есть свободу СМИ. Основным же принципом свободы информации с точки зрения названной резолюции *«является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений»*.

¹ Организация Объединённых Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. См. официальный текст на рус. яз. // Сайт ООН. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement>.

² Резолюция была посвящена необходимости созыва конференции Организации Объединённых Наций по вопросу о свободе информации. Такая конференция проходила в Женеве с 23 марта по 21 апреля 1948 г. На ней были приняты проекты трёх конвенций – об установлении в международном масштабе права на опровержение, о свободе информации, о сборе и международной передаче новостей // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/345/54/IMG/NR034554.pdf?OpenElement>.

В послевоенные годы общественное движение за свободу информации добивалось одной победы за другой: право на получение информации было закреплено в законодательстве США (1966), затем – Австралии и Новой Зеландии (1982), Канады (1983). Темпы национального законодательства последних двух десятилетий в сфере доступа к информации поражают. По данным международной общественной организации «Акセス-инфо» (Access Info), если в 1990 г. только 14 государств мира имели законы о свободе доступа к информации, то в 2000 г. их насчитывалось 40, а к 2010 г. их было уже 82. По данным на 2004 г., конституции примерно сорока государств мира содержали нормы о праве на информацию, хранящуюся в органах государственной власти, и условиях доступа к ней.

Итак, право на свободу информации связано со свободой выражения мнения, которая издавна признаётся одним из важнейших прав человека. Свобода выражения мнения имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и сама по себе представляет неотъемлемое слабое человеческого достоинства. **Всеобщая декларация прав человека** защищает это право в следующей формулировке статьи 19: *«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает... свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»*. Принятый Генеральной Ассамблеей ООН **Международный пакт о гражданских и политических правах** (МПГПП) гарантирует право на получение информации в тексте статьи 19: *«Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»*.

Права человека не должны оставаться декларативными. Статья 2 МПГПП возлагает на государства обязанность *«принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав,*

признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от органов власти требуется не только воздерживаться от нарушения прав, не только препятствовать третьим лицам нарушать их, но и принимать позитивные меры для обеспечения всеми уважения прав человека, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически органы власти призваны создавать условия, удовлетворяющие право населения на информацию, условия его реализации.

Право на доступ к информации, право знать поддерживает ЮНЕСКО. На Брисбенской конференции этой организации в 2010 году была принята декларация, которая призывает государства-участники принять законы, гарантирующие право на информацию в соответствии с международно-признанным принципом максимальной открытости. Под ним понимается право каждого получить доступ к информации, хранящейся в государственных органах всех уровней – местных, национальных и международных³.

Свобода информации гарантируется и различными документами **Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**, такими, как Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе⁴, Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению⁵, Парижская хартия, согласованная в 1990 г.⁶, Заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ

³ См. текст декларации ЮНЕСКО. URL: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/>

⁴ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки, 1 августа 1975 г. См. полный официальный текст на рус. яз. в Ведомостях Верховного Совета СССР (1975, № 33) и в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений на сайте «Право и средства массовой информации» // URL: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/zakl_akt.htm.

⁵ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 г. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1.

⁶ Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 г.

в Будапеште в 1994 г.⁷, Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле⁸. В **Стамбульской хартии европейской безопасности** ОБСЕ, в частности, говорится: «Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение... свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для... беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества»⁹.

На Одиннадцатой встрече Совета министров ОБСЕ в Маастрихте (1-2 декабря 2003 г.) по разработке стратегии ОБСЕ в целях противодействия угрозам безопасности и стабильности в XXI в. было заявлено: «Транспарентность в государственных делах является одним из существенно важных условий подотчётности государств и активного участия гражданского общества в экономических процессах» (см. п.2.2.4. Документа-Стратегии ОБСЕ в области экономического и экологического измерения).

Важно отметить, что вопросы широкого доступа к информации касаются не только поиска и получения документов и других сведений, но и посещения мероприятий и заседаний государственных органов, таких, как судебные и законодательные.

Международное право на получение отдельных видов информации

В последнее время были подписаны и вступили в силу несколько международных соглашений, признающих право

⁷ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште, 1994 г., пункты 36–38.

⁸ Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 г., пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече.

⁹ Примечание 13, п. 26.

граждан на поиск и получение информации в той или иной специфической сфере. Первым следует назвать сферу экологической информации. Государства – участники Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) и Евросоюз подписали в 1998 г. юридически обязательную конвенцию **«О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»** (так называемую Орхусскую конвенцию). В её преамбуле сказано, что страны-участницы обосновывают необходимость принятия Конвенции: *«...считая, что в целях обеспечения возможности отстаивать [право на жизнь в благоприятной окружающей среде] граждане должны иметь доступ к информации... признавая, что в вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учёт таких интересов...»*

Конвенция вступила в силу в октябре 2001 г. На сегодняшний день у неё 44 участника, включая 43 страны Европы и бывшего СССР и Евросоюз. Она требует от государств-участников принятия правовых мер по претворению в жизнь положений о доступе к информации об окружающей среде. Большинство их них записаны в статье 4, которая начинается со следующего положения: *«Каждая Сторона обеспечивает, чтобы... государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении экологической информации предоставляли общественности, в рамках национального законодательства, такую информацию...: а) без необходимости формулировать свою заинтересованность...»*

За соблюдением Конвенции несудебный консультационный надзор осуществляет комитет, созданный согласно статье 15. Участники Конвенции могут также признать юрисдикцию Международного суда или арбитража по делам о нарушении Конвенции.

Среди прочего Конвенция требует от государств-участников признать широкие определения понятий «экологическая информация» и «государственный орган», поставить исключения в праве на информацию в зависимости от заинтересованности общественности в получении такой информации. Она также устанавливает желательность создания в соответствии с национальным законом независимого и беспристрастного органа с полномочиями оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия государственных органов по предоставлению экологической информации.

Конвенция признаёт право на доступ к информации как часть права на жизнь в экологически безопасной среде, а не как самостоятельное право человека. Тем не менее это был первый юридически обязательный международный акт, который установил ясные стандарты права на информацию.

В 1998 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла **Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы** (Декларацию о защитниках прав человека). Статья 6 этого международного акта особо отмечает право на доступ к информации о правах человека:

«Каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право:

а) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;

б) знать, как предусматривается в международных договорах о правах человека и других применимых международных договорах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах...»

В Декларации о защитниках прав человека сказано, что подобного рода деятельность необходима для защиты и эффективного осуществления прав человека и основных свобод.

Европейский суд о праве на доступ к информации

Мировое признание значения свободы информации и свободы выражения мнения нашло отражение в трех региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ) и Африканской хартии прав человека и народов.

В связи с этим любопытна позиция Европейского суда по правам человека, учитывая то, что ЕКПЧ в статье 10 говорит о праве *«получать и распространять информацию»*, но не упоминает о праве на поиск информации (см. гл. I). В первом деле, которое Европейский суд по правам человека рассмотрел по поводу права на поиск информации (дело *«Леандер против Швеции»*, 26 марта 1987 г.), речь шла о правах заявителя, который был уволен со службы в органах государственной власти Швеции по основаниям угрозы национальной безопасности. При этом ему не предоставили доступ к той информации о его частной жизни, которая содержалась в секретном полицейском досье на него и, собственно говоря, послужила основанием для его увольнения. Европейский суд по правам человека установил, что хранение и использование информации в сочетании с отказом предоставить её заявителю представляет собой вмешательство в его право на уважение частной жизни (т.е. нарушение ст. 8 ЕКПЧ). В данном случае вмешательство было, однако, оправдано интересами национальной безопасности Швеции: *«Право на свободу получать информацию по сути запрещает органам власти препятствовать лицу в получении информации, которой другие лица хотят либо могут пожелать с ним поделиться. Статья 10, в обстоятельствах, подобных тем, которые рассматриваются в настоящем деле, не даёт человеку права на доступ... как, впрочем, и не возлагает обязанности на органы власти по предоставлению ему информации»*.

Интересно заметить: в итоге выяснилось, что Леандер был уволен лишь за свои политические убеждения, ему принесли извинения и предложили компенсацию от имени правительства страны.

В деле «*Гуэрра и Орс против Италии*» (19 февраля 1998 г.) заявители, которые проживали вблизи «опасного» химического производства, обжаловали тот факт, что местные органы власти в Италии отказались предоставить им информацию об уровне риска загрязнения окружающей среды и необходимом поведении населения в случае аварии на этом производстве. Европейский суд по правам человека установил, что экологические катастрофы способны отразиться на благополучии людей, спокойном укладе их жизни и тем самым нарушить их право на неприкосновенность личной и семейной жизни. Следовательно, итальянские власти имели позитивное обязательство обеспечить заявителей информацией, необходимой для оценки риска проживания в городе рядом с химическим заводом. Отказ предоставить информацию составляет нарушение прав заявителей по статье 8 Конвенции. *«Хотя цель статьи 8 состоит по сути в защите человека от произвольного вмешательства органов власти в его жизнь, она не только обязывает государство воздерживаться от такого вмешательства: в дополнение к этой преимущественно негативной задаче может возникать и позитивное обязательство, вытекающее из действительного уважения частной или семейной жизни».*

Это решение особенно примечательно тем, что, как выяснилось в ходе слушаний, власти даже не имели требуемой информации, однако это означало лишь то, что им следовало позаботиться о сборе искомых сведений.

Ситуация стала складываться таким образом: создавалось впечатление, что Европейский суд действовал осторожно, давая понять, что его постановления касаются лишь фактов конкретного дела и не должны служить основой для общего принципа свободы поиска информации. Более того, желание суда обосновывать право на доступ к информации защитой личной жизни создавало серьезные ограничения масштабов такого права.

Значительным шагом в сторону признания свободы поиска информации стало рассмотрение в Европейском суде по правам человека заявления общественной правозащитной организации «Венгерский союз гражданских свобод» (ТАШ) в связи с отказом Конституционного суда страны

раскрыть содержание поступившей к нему жалобы члена парламента в отношении конституционности поправок в уголовный кодекс Венгрии. Из пресс-конференции парламентария было известно, что жалоба касалась законности наказания за преступления, связанные с хранением наркотиков. Национальные суды отказались поддержать требования заявителя, ссылаясь на необходимость сохранять тайну личной жизни.

В деле *«ТАШ против Венгрии»* (14 июля 2009 г.) ЕСПЧ установил, что заявитель занимался законным сбором информации, представляющей общественный интерес, и что Конституционный суд в данных обстоятельствах воспользовался своим монопольным правом на информацию. Он пришёл к выводу, что такая ситуация представляет собой форму цензуры и нарушает статью 10 Конвенции. Логика его была следующей. Вначале Европейский суд по правам человека приравнял статус правозащитных организаций, которые он назвал *«общественными сторожевыми псами»*, к статусу средств массовой информации (см. гл. IV). Он заметил, что ситуации, когда государственные органы отказываются предоставить информацию, необходимую редакциям СМИ или организациям гражданского общества, представляют собой осуществление *«цензорских функций информационной монополией»*, так как такой отказ способен охладить желание «сторожевых псов» вести общественную дискуссию по вопросам, представляющим законный общественный интерес. Произвольный отказ может стать формой цензуры ещё и потому, что тем самым власти устанавливают препоны в сборе информации – существенном подготовительном этапе деятельности журналистов, свобода которой защищена статьёй 10. Однако, как ранее неоднократно заявлял ЕСПЧ, ведение общественной дискуссии не является привилегией только СМИ. Следовательно, права «общественных сторожевых псов» должны обладать схожим с прессой уровнем защиты по статье 10.

Ещё одним аргументом в пользу признания нарушения статьи 10 послужило то, что у заявителя было намерение поделиться запрашиваемой в Конституционном суде информацией с обществом. Таким образом, отказ предоставить

заявителю информацию явно нарушил его право на свободу распространения информации. Другими словами, свобода выражения мнения Венгерского союза гражданских свобод была нарушена тем, что без достоверной информации в отношении содержания жалобы эта организация, занимающаяся и вопросами политики в отношении наркотиков, не в состоянии вести содержательную общественную дискуссию. На основе этих аргументов Европейский суд по правам человека указал на беспочвенность ссылки на тайну личной жизни политика и подтвердил вывод дела *«Леандер против Швеции»* об обязательстве государства не препятствовать получению запрашиваемой заявителем информации: *«Право на свободу получения информации по своей сути запрещает органам власти ограничивать право человека получить информацию, которую другие хотят или хотели бы ему передать»*.

В данном случае, как мы видим, запрашиваемая информация была у государства в наличии и не требовала каких-либо усилий органов власти по её сбору и обработке. ЕСПЧ при этом вновь сделал оговорку, что *«из Конвенции сложно вывести общее право на доступ к данным и документам органов управления»*. Но в постановлении Европейского суда по правам человека также сказано, что в последних своих решениях он продвинулся к более широкой интерпретации понятия «свобода получения информации» и тем самым к признанию свободы получения информации.

Законодательство США о доступе к информации

Четвёртый президент США Джеймс Мэдисон (1809–1817) произнёс ставшую знаменитой фразу: *«Открытое правительство без открытой информации или средств её получения является лишь прологом к фарсу или трагедии или, возможно, к тому и другому»*. Он также сказал, что *«носители знаний будут во все времена управлять невежеством, а люди, которые претендуют на то, чтобы быть собственными управителями, должны вооружить себя мощью, которую дают знания»*. Эти идеи одного из авторов Консти-

туции США и Билля о правах лежат в основании сложившегося во второй половине XX в. законодательства этой страны о свободе поиска и получения информации.

Закон о свободе информации был принят конгрессом США 20 июня 1966 г. Суть его состоит в полной открытости для граждан всех документов органов федерального правительства, за исключением тех случаев, которые оговорены в этом законе. Закон поставил под контроль судебной власти вопросы засекречивания документов и фактически запретил обнародование секретных решений правительства.

Закон распространяется на документы всех органов власти («учреждений»), кроме документов:

- президента США и его непосредственных советников;
- конгресса США, его комитетов и находящихся под его непосредственным контролем учреждений, таких, как Библиотека Конгресса;
- органов федеральной судебной системы. Закон не распространяет своё действие на органы исполнительной власти штатов, местного самоуправления, открытость которых регулируется законами штатов, хотя местные отделения федеральной власти (например, налогового управления) обязаны ему подчиняться.

Свобода доступа к информации достигается путём публикации документов в бюллетене «Федерал реджистер», а также предоставления гражданам права знакомиться с документами и копировать их. Для обеспечения последнего большинство правительственных учреждений создало читальные комнаты. Отсутствие опубликования документов в ряде судебных прецедентов привело к признанию решений учреждений недействительными.

Учреждение должно не только предоставлять общественности свои документы, но и создавать условия для их быстрого поиска путём регулярного издания указателей (реестров). Причины запроса на получение информации не нужно объяснять, установлены жёсткие сроки выдачи ответа на него. Отказ учреждения предоставить информацию можно обжаловать в окружном суде, такого рода жалобы рассматриваются в первоочередном порядке. В большин-

стве случаев истцу возмещаются судебные издержки в случае успешного для него завершения дела.

Закон о свободе информации делает девять возможных (но не обязательных!) исключений из правила открытости документов. К ним относятся:

- секретная информация, отнесённая правительством к таковой в силу интересов национальной обороны или внешней политики;

- информация о внутренних правилах распорядка и поведения персонала учреждения;

- информация, отнесённая иными законами к секретной, при условии, что такой закон а) аргументирует необходимость засекречивания таким образом, который исключает возможность свободного толкования, или б) устанавливает конкретные критерии засекречивания или ссылается на конкретные типы сведений, подлежащих сокрытию;

- торгово-промышленные секреты и коммерческая либо финансовая информация, полученная от третьего лица на условиях конфиденциальности;

- служебные записки и переписка в пределах учреждения или между учреждениями;

- личные и лечебные дела и другие документы подобного рода, предоставление которых имело бы результатом неправомерное вторжение в личную жизнь;

- документы или информация, собранные в целях правового принуждения, но лишь постольку, поскольку предоставление таких документов или информации: а) по имеющимся обоснованным предположениям, помешает проведению оперативно-розыскных действий; б) лишит лицо права на справедливое и беспристрастное рассмотрение его дела в суде; в) по имеющимся обоснованным предположениям, явится неправомерным нарушением неприкосновенности личной жизни; г) по имеющимся обоснованным предположениям, позволит идентифицировать конфиденциальный источник информации; д) раскроет методы и процедуры следствия или розыска, если, по имеющимся обоснованным предположениям, есть основания полагать, что такое раскрытие может предоставить возможность избежать законного наказания, или е) по имеющимся обоснованным

предположениям, поставит под угрозу жизнь или физическую безопасность любого лица;

- сведения, относящиеся к актам проверок, отчётам и сводкам, подготовленным самим учреждением, отвечающим за регулирование или надзор за финансовыми организациями;
- сведения, содержащие геологические и геофизические данные.

В некоторых обстоятельствах учреждение имеет право отказаться подтверждать или опровергать сам факт наличия у него запрашиваемых документов.

В текст закона были внесены поправки, связанные с принятием Закона о защите права на неприкосновенность частной жизни (1974). Эти ограничения касаются информации, собранной государственными службами об образовании, финансовом положении, истории болезни, уголовном или трудовом прошлом частных лиц.

В контексте права на информацию нельзя обойти вниманием и вопрос аккредитации (иногда именуемой в США «получением пропуска в здание»). Это происходит в следующих случаях: во-первых, для освещения работы Белого дома, конгресса, Государственного департамента, Министерства обороны, некоторых других органов федеральной власти; во-вторых, для получения информации из органов власти штатов, а также местного самоуправления (мэрии, городского собрания), полицейских участков и управлений; в-третьих, для работы в штаб-квартире ООН (в Нью-Йорке); наконец, аккредитация необходима для доступа к месту проведения военных операций (как, например, во время иракской войны). В получении аккредитации может быть отказано в случае несоответствующей тематики издания (программы), отсутствия надлежащего опыта у аккредитуемого журналиста, а иногда – отсутствия у него американского гражданства или постоянного места жительства в городе, где находится аккредитуемая организация. Её можно лишиться и в случае нарушения правил аккредитации.

В органах власти аккредитацию предоставляют сами аккредитованные журналисты, в своём пуле определяя, кто

достоин занять вакантные места в ложе для прессы. Именно так обстоит дело в конгрессе США.

Европейская конвенция о доступе к официальным документам

Первым международным актом о праве на доступ к информации из государственных источников стала **Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам**¹⁰, которая была принята Комитетом министров Совета Европы 27 ноября 2008 г. и открыта для подписания 18 июня 2009 г. На сегодняшний день Конвенцию подписали 10 государств, ратифицировали – три, в то время как для вступления этого акта в силу необходимо десять ратификаций¹¹.

В Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам (КОДОД) обоснованы причины предоставления доступа к официальным документам в странах этого региона, а именно:

- доступ обеспечивает источник информации населения;
- он содействует формированию у населения представления о состоянии общества и об органах власти;
- доступ также содействует укреплению морали, компетентности, эффективности и подотчётности органов власти, тем самым помогая укреплению их законности.

Конвенция устанавливает ограничения, которые, как и в случае с правами человека по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, должны быть записаны в праве, необходимы в демократическом обществе и пропорциональны целям защиты следующих интересов:

- национальной безопасности, обороны и международных отношений;
- общественной безопасности;

¹⁰ Council of Europe Convention on Access to Official Documents. CETS. – № 205.

¹¹ См.: URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=8&DF=30/10/2010&CL=ENG>.

- предотвращения, расследования и наказания уголовных преступлений;
- дисциплинарных расследований;
- проверок, контрольных и надзорных действий органов власти; тайны личной жизни и иных частных интересов;
- коммерческих и иных экономических интересов;
- экономической, финансовой и валютной политики государства;
- равенства сторон в судебном процессе и эффективно-го правосудия;
- окружающей среды; либо
- обсуждений внутри органов власти или между ними по тем или иным вопросам.

Конвенция предусматривает, что в доступе к информации, содержащейся в официальных документах, *могут отказать, если её раскрытие нанесёт – или с большой долей вероятности может нанести – вред указанным выше интересам, за исключением случаев преобладающего общественного интереса в её раскрытии.* Участники Конвенции должны также предусмотреть *временные рамки* указанных ограничений, за которыми они более не действуют.

По сути, Конвенция переносит в сферу ограничения доступа к информации принципы пункта 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека. Это означает, что, во-первых, секретность информации защищается в соответствии с законными целями, перечисленными в национальном праве. Во-вторых, секретность допустима, если раскрытие информации способно нанести существенный вред интересам защиты одной из этих целей. И, в-третьих, ограничения допустимы, если возможный вред преобладает над общественным интересом в разглашении такой информации.

Первое соглашение в мире по вопросу доступа к информации не производит сильного впечатления. Оно предоставляет меньшие гарантии этого права, чем законы большинства европейских государств. Например, соглашение применимо к ограниченному набору органов государственной власти, не устанавливает максимального срока для направления ответа на запрос информации и права обратив-

шихся за информацией обжаловать не удовлетворяющий их ответ в независимом органе или суде.

Статья 6 КОДОД предусматривает, что, если орган власти отказывает в предоставлении доступа к документу полностью или частично, он должен указать *причины* такого отказа. Заявитель по своей просьбе вправе получать от этого органа власти *письменное объяснение* причин такого отказа. Если ограничение применяется к части информации, содержащейся в официальном документе, то орган власти обязан предоставить доступ к *оставшейся* в документе информации. Любые изъятия должны быть ясно *обозначены*. При этом если в результате изъятий документ вводит в заблуждение или теряет смысл либо если очевидно, что органу власти неразумно нести бремя по выдаче того, что останется от документа, в таком доступе может быть отказано.

Пока Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам не вступила в силу, значение имеют рекомендации СЕ относительно вопросов свободы информации. Это – **Рекомендация** Комитета министров Совета Европы от 25 ноября 1981 г. **относительно доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств** [№ R (81) 19], а также принятая в 2002 г. тем же органом **Рекомендация относительно доступа к официальным документам** [№ R (2002) 2]. Появление этих специальных документов, видимо, вызвано тем, что основополагающий акт Совета Европы – ЕКПЧ – не содержит прямого указания на право доступа к официальной информации.

Гласность судопроизводства: права журналиста

Для граждан важно иметь информацию и знания о функционировании правосудия как важнейшего общественного института. Европейский суд по правам человека полагает, что пресса представляет собой одно из средств, которыми располагает общественность для того, чтобы убедиться в выполнении полномочий судебной властью в соответствии с её высокой миссией. Он с особым вниманием подходит

к сочетанию свободы освещения судебного разбирательства, которое бы не вредило обеспечению авторитета и беспристрастности правосудия (п. 2 ст. 10 ЕКПЧ), и праву каждого на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 ЕКПЧ). Статья 6 Европейской конвенции по правам человека, в частности, гласит:

«Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия».

Когда возник спор в отношении предвзятого освещения в СМИ уголовного дела по обвинению бывшего премьер-министра страны в коррупции, то Европейский суд по правам человека признал, что повышенный интерес СМИ к этому делу связан со статусом заявителя, с политическим контекстом и самой природой обвинений. ЕСПЧ подчеркнул, что в демократическом обществе неизбежно, что пресса с озабоченностью подходит к освещению судебных разбирательств, в которых ставится под сомнение мораль государственных деятелей, а также связь мира политики и мира бизнеса. Исходя из этого, Европейский суд по правам человека не согласился с позицией заявителя, что кампания в прессе нанесла ущерб справедливому разбирательству в отношении него (дело «Кракси против Италии», № 2, 5 декабря 2003 г.).

В США традиции информационной открытости судопроизводства очень сильны. Согласно американскому пониманию свободы массовой информации, пресса – это «глаза и уши» общественности в судах любой инстанции.

Понимание того, что судебные репортёры, особенно фотографы и кинооператоры, могут извратить ход судебного процесса, пришло только в ходе разбирательства по нашумевшему делу 1930 г. о похищении ребёнка известного воздухоплователя Чарльза Линдберга. По мнению председателяствующего, кинокамеры и фотовспышки превратили зал суда в цирковой манеж.

В США, несмотря на существование круглосуточного кабельного телеканала «Корт-ТВ» (Court TV), специализирующегося на показе судебных заседаний, в подавляющем большинстве случаев редакции СМИ довольствуются рисованными портретами обвиняемых, свидетелей и присяжных, а когда журналистам всё же разрешают проведение видеосъёмки (как в рассматривавшемся судом штата Калифорния деле 1994 г. по нашумевшему обвинению известного спортсмена О. Джея Симпсона в убийстве), камеру обычно устанавливают в фиксированном положении. Но даже в этом случае, по мнению судейского сообщества страны, процесс из-за дотошного его освещения по ТВ превращается в фарс. Как результат этого, позиции сторонников использования видеокамер в судах в дискуссии о такой возможности были отброшены далеко назад. Проведение фото-, кино-, видеосъёмки может разрешаться только в судах большинства штатов, в системе же федеральных судов такая съёмка запрещается федеральным законом страны.

В отношении освещения судебных процессов по телевидению важным прецедентом вначале было решение Верховного суда США по делу «*Эстес против штата Техас*» (1965). Он установил, что присутствие телевизионных камер, вопреки возражениям одной из сторон, было столь назойливым, что воспрепятствовало надлежащему отправлению правосудия. Однако в деле «*Чэндлер против штата Флорида*» (1981) Верховный суд изменил свою позицию. Он признал, что новые технологии съёмки позволяют уменьшить отвлекающий эффект присутствия телекамер и не наносят вреда правосудию при условии контроля за их положением.

Ответственность журналиста за распространение секретной информации

Даже если распространение тех или иных сведений карается по закону, в большинстве западных стран журналисты не несут реальной ответственности за публикацию любой информации, охраняемой государством. И, конечно, государство, узнав о планах газеты опубликовать секретные сведения, не вправе осуществлять цензуру и запрещать распространение этой информации. В США, например, Верховный суд ещё в 1931 г. принял решение (дело *«Нир против Миннесоты»*), по которому счёл возможным предотвращать оглашение информации о передвижении американских войск во время войны, а также сведений, являющихся прямым подстрекательством к насилию, свержению правительства или содержащих явную угрозу правам обвиняемых на справедливый суд. Однако в этих целях цензура может осуществляться только по решению самого Верховного суда США, при этом на практике ни в первом, ни во втором случае суд таких решений не принимал.

Имевший место факт, когда Верховный суд отказался принимать подобное решение, вошёл в анналы борьбы за свободу массовой информации в США. Это дело о *«бумагах Пентагона»*. В начале 1971 г. бывший ведущий аналитик Министерства обороны и Государственного департамента США Дэниэл Элсберг передал журналистам газеты «Нью-Йорк таймс» фотокопии 47-томного исследования («доклада Макнамары») вовлечения США в войну во Вьетнаме. Эти документы свидетельствовали о нарушении президентами США международных соглашений по Вьетнаму, развязывании агрессии ради «престижа страны», пренебрежении к жизням вьетнамцев, многократном обмане американского конгресса и пр. Ранее он пытался заинтересовать этими сведениями сенаторов и конгрессменов, выступавших за прекращение войны, но они не стали обнародовать содержание доклада, дабы не быть обвинёнными в антипатриотизме и разглашении государственной тайны. Сам Элсберг был убеждённым борцом за мир и социальную справедливость.

Три месяца Нил Шиэн, Хендрик Смит и другие сотрудники редакции «Нью-Йорк таймс» тайно изучали и обрабатывали семь тысяч страниц документов, и 13 июня 1971 г. газета вышла с первой разоблачительной статьёй из серии «Вьетнамский архив». В тот же день генеральный прокурор (он же министр юстиции) направил издателю газеты телеграмму, требуя немедленно прекратить публикацию секретных материалов, ссылаясь на то, что она наносит «непоправимый ущерб интересам обороны США». «Нью-Йорк таймс» проигнорировала призыв прокурора, сопроводив вторую статью из этой серии следующим редакционным комментарием: *«Впервые за всю историю Республики генеральный прокурор США пытается остановить обнаружение документов, которые он сам не читал, о войне, которая официально таковой не объявлена»*. Тогда генеральная прокуратура обратилась в окружной суд г. Нью-Йорка с просьбой экстренно приостановить публикацию документов до проведения судебного разбирательства. Такое распоряжение было вынесено судьёй уже 15 июня того же года. Редакция исполнила решение суда, однако тут же редактор газеты «Вашингтон пост» Бен Багдикян получил от Элсберга материалы продолжения «Вьетнамского архива», они сразу же были опубликованы. После аналогичной процедуры приостановления публикации судом в Вашингтоне серию статей продолжили «Бостон глоб», «Чикаго сан-таймс», «Лос-Анджелес таймс», а затем и другие газеты страны.

Тогда дело принял к рассмотрению Верховный суд США, который вынес решение уже 30 июня. В суде представители правительства утверждали, что публикация архива показала бы врагу слабость и нерешительность властей в применении военной силы, их сомнения в поддержке союзников по НАТО, одно это поставило бы США под угрозу возможной ядерной войны с СССР. Однако, основываясь на прецеденте *«Нир против Миннесоты»*, Верховный суд США признал, что правительство не смогло *«самым серьёзным образом доказать необходимость введения ограничения на свободу печати»*. Раз так, то действует презумпция Первой поправки: ограничения свободы – неконституци-

онны, а цензурные решения районных судов – отменяются. Интересно, что за такое решение проголосовали шесть из девяти судей, но даже эти шесть человек колебались в своём мнении. Так, признавая право правительства на сохранение государственной тайны, они предлагали властям возбудить дело против журналистов и их источника по Закону о шпионаже 1917 г. Каждый из девяти судей написал изложение своей позиции¹².

Уже через несколько дней после начала публикации ФБР установило, что Элсберг был источником информации, и организовало его поиск, по масштабам сравнимый с поиском похитителей сына Линдберга (см. выше). Вскоре Элсберг и его друг, который участвовал в организации копирования, были арестованы. Прокуратура угрожала Элсбергу сроком в 115 лет лишения свободы и безуспешно предлагала его «соучастнику» сделку. Федеральный судья по этому делу, которому президент США тайно пообещал пост директора ФБР, тем не менее признал, что органы власти многократно нарушали права обвиняемых, незаконно прослушивая их телефонные разговоры и собирая информацию о состоянии здоровья Элсберга. На этом основании он признал невозможность справедливого суда над арестованными, закрыл дело и освободил их. Дело против Элсберга выявило правонарушения команды президента Никсона, которые вызвали впоследствии уотергейтский скандал и его вынужденную отставку в 1974 г. Война во Вьетнаме закончилась через несколько месяцев после этого.

За делом о «документах Пентагона» последовало дело «журнала "Прогрессив"» (1979) по разглашению метода производства атомной бомбы. Суть его заключается в том, что журнал поставил в номер статью своего внештатного автора Говарда Морланда, названную «Тайна водородной бомбы: как мы её раздобыли и почему хотим поделиться». О предстоящей публикации в левом журнале узнали компетентные органы, которые завели уголовное дело и добились выдачи судебного приказа о приостановке её печат-

¹² «"Нью-Йорк таймс" против США», «США против "Вашингтон пост"» (1971).

ти. Основанием служило то, что закон об атомной энергии (1954) запрещает раскрывать тайну технических подробностей ядерного оружия. Дело «США против "Прогрессив"» было, однако, закрыто после неожиданной публикации идентичного статье письма в ежедневной газете «Пресс Коннекшн» (Мэдисон, штат Висконсин) тиражом всего лишь 11 тыс. экземпляров – тайна вырвалась наружу. Два этих дела имели революционное значение в обеспечении прав и привилегий журналистов.

Что же касается наказания за уже *распространённую* государственную тайну, то сегодня в США единственный вид информации, за разглашение которой журналист, несомненно, будет нести уголовную ответственность, – это сведения, раскрывающие принадлежность конкретных лиц к тайным агентам правоохранительных и специальных органов, которые работают внутри страны или за её пределами.

Современные тенденции в европейском праве в отношении разглашения журналистами государственной тайны демонстрирует постановление Европейского суда по правам человека по делу «Штоль против Швейцарии» (10 декабря 2007 г.). В декабре 1996 г. посол Швейцарии в США подготовил меморандум под грифом «секретно» о возможных путях возмещения жертвам геноцида не востребовавшихся вкладов в швейцарских банках. Данный документ был направлен в Министерство иностранных дел в Берне, а также ограниченному числу других лиц. Копия его попала в руки журналиста цюрихской воскресной газеты «Зонтагс цайтунг» Мартина Штоля, возможно, в результате разглашения тайны одним из получателей документа. Вскоре после этого Штоль опубликовал две статьи и привёл в них выдержки из секретного документа, эту тему подхватили и другие газеты. В 1999 г. этот журналист был приговорён к денежному штрафу в размере 800 швейцарских франков (520 евро) за публикацию «сведений, составляющих государственную тайну» по статье 293 Уголовного кодекса. Под действие этой статьи подпадают не только лица, виновные в разглашении секретной служебной информации, но и их соучастники, предающие такого рода информацию публич-

ной огласке. Суд учёл заключение швейцарского Совета по делам прессы (орган саморегулирования), который заключил, что в погоне за сенсацией Штоль вырвал отдельные фрагменты документа из контекста и весьма легкомысленно подошёл к их анализу.

При рассмотрении жалобы Европейский суд по правам человека руководствовался следующими соображениями:

- содержащиеся в статьях сведения очевидно затрагивали вопросы, представляющие общественный интерес;
- в сферу внимания СМИ при выполнении ими роли «сторожевого пса» общества входят и вопросы международной и финансовой политики;
- конфиденциальность дипломатических отношений действительно нуждается в защите, но отнюдь не любой ценой.

Публикация газетных репортажей не подорвала основ швейцарской государственности. Поэтому ЕСПЧ посчитал, что интересы, вытекающие из свободы выражения мнения в демократическом обществе, вполне оправдывают общественную дискуссию, которая была инициирована опубликованием секретного документа. Наложение штрафа за разглашение его содержания ведёт к самоцензуре и созданию помех прессе. Поскольку Штоль был осуждён лишь за опубликование в газете выдержек из документа, то Европейский суд по правам человека счёл, что вынесенное Советом по делам прессы заключение о нарушении журналистом норм профессиональной этики не следует учитывать при решении вопроса о законности публикации документа. Он напомнил, что свобода печати включает в себя возможность прибегать к преувеличению или даже к провокации. В своём постановлении от 25 апреля 2006 г. ЕСПЧ большинством голосов постановил, что имело место нарушение статьи 10 Конвенции, поскольку осуждение Штоля не было необходимым в демократическом обществе, принимая во внимание важность обеспечения и защиты свободы печати для демократического общества.

Однако это постановление было обжаловано правительством Швейцарии в Большой Палате (апелляционном органе ЕСПЧ), которая 10 декабря 2007 г. пересмотрела постановление Европейского суда по правам человека. Боль-

шая Палата 12 голосами против пяти признала отсутствие нарушения статьи 10. Она подтвердила, что информация, содержащаяся в меморандуме посла, представляла общественный интерес, а статьи заявителя были опубликованы в контексте важной и острой общественной дискуссии в стране, причём имевшей и международное значение. При этом Большая Палата пришла к мнению, что раскрытие содержания депеши посла было способно подорвать климат доверия, столь необходимый для проведения успешной дипломатии, а также имело отрицательные последствия для переговоров, проводимых в то время Швейцарией. В постановлении также отмечается, что, хотя Штоль документ не выкрал и закон при получении его не нарушал, это не должно служить определяющим фактором в оценке соблюдения им своих обязанностей и ответственности. Как журналист он не мог добросовестно утверждать, что не осознавал в своих действиях по разглашению меморандума нарушения статьи 293 Уголовного кодекса. Наконец, Большая Палата отметила, что опубликованные статьи Штоля были написаны и представлены в сенсационном ключе, что в них делались необоснованные намёки на антисемитизм посла, что они были пошлыми, неточными и способными ввести читателя в заблуждение.

На этот раз Европейский суд по правам человека согласился с Советом по делам прессы в том, что в опубликованных статьях есть недостатки. Он пришёл к заключению, что характер статей, который мог запутать читателя в отношении взглядов и способностей посла Швейцарии в США, лишь помешал ведению общественной дискуссии, а следовательно, решения национальных судов не нарушили норм статьи 10 Конвенции по правам человека.

Выступившие с особым мнением судьи сочли принятое решение опасным и необоснованным отклонением от прецедентного права ЕСПЧ в отношении природы и значения свободы выражения мнения в демократическом обществе. Постановление Большой Палаты также противоречит принципу, закреплённому в совместной Декларации представителей ООН, ОБСЕ, ОАГ и АКПЧН (см. гл. I) 19 декабря 2006 г. В ней сказано, что *«журналистов не следует привлекать к*

ответственности за публикацию секретной или конфиденциальной информации, если сами они не нарушали закон при её получении».

В Германии поправки, внесённые в Уголовный кодекс в 1968 г., позволяют привлечь журналиста за разглашение государственной тайны лишь в случае нанесения такой публикацией *«тяжкого ущерба внешней безопасности Федеративной Республики»*. В частности, СМИ не имеют права публиковать военные тайны, например, касающиеся вооружения армии или оперативных планов.

Не вдаваясь в подробности того, как обстоит дело в каждой из западных стран, можно с уверенностью сказать, что наряду с освобождением СМИ от ответственности общая тенденция заключается в значительном *уменьшении сферы* действительно охраняемых государством секретов. На это есть две основные причины. Первая состоит в расширении признания и поддержки общественных движений за свободу информации. Многие убеждены, что чем больше граждане будут знать, тем лучше будет для общества, даже если при этом пострадает национальная безопасность. Вторая заключается в том, что удерживать распространение информации становится всё сложнее технологически. Даже если журналистам запретят публиковать определённые сведения в газетах, а издателям – в книгах, то и в этом случае желающие смогут с ней ознакомиться через сеть Интернет. Наглядным примером последнего является функционирование сайта «Викиликс».

Сохранение в тайне журналистских источников

Рекомендация № R (2000) 7 Комитета министров государствам – членам Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации подчёркивает необходимость установить в национальном законодательстве ясно выраженную защиту права журналистов не раскрывать информацию, позволяющую определить её источник, в соответствии со статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В ней пред-

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

Важность защиты журналистских источников для свободы печати в демократическом обществе и опасное воздействие, которое судебный приказ о раскрытии источника может оказать на осуществление свободы печати, были определены ещё в постановлении Европейского суда по правам человека по делу *«Гудвин против Соединённого Королевства»* от 27 марта 1996 г.

Суть дела заключается в следующем. Журналисту-стажёру английского журнала *«Инджиниэр»* Уильяму Гудвину в 1989 г. позвонил человек, который ранее неоднократно снабжал его экономической информацией, и сообщил конфиденциальные сведения о состоянии компании *«Тетра»*. Речь шла о финансовых трудностях и потерях компании. Это была добровольная и безвозмездная информация, она была получена на условии анонимности предоставившего её источника. Гудвин, намереваясь подготовить статью о *«Тетре»*, звонил в эту компанию, чтобы проверить факты и получить комментарий. Однако *«Тетра»* обратилась к судье, сообщив, в частности, что информация, о которой идёт речь, содержалась в проекте секретного плана компании, один из экземпляров которого был таинственным образом утрачен.

Судья в тот же день вынес предварительный запрет издателям журнала «Инджиниэр» (а впоследствии и издателям других СМИ) публиковать любые сведения, полученные из конфиденциального плана компании. Запрет (который нарушен не был) объяснялся тем, что разглашение сведений может привести к банкротству компании.

Впоследствии по делу о хищении секретного плана суд потребовал «в интересах правосудия» раскрыть источник Гудвина, но журналист отказался это сделать. После того как палата лордов отклонила апелляцию Гудвина на это требование, суд оштрафовал его на 5 000 фунтов за неуважение к суду. Была применена статья 10 **Закона о неуважении к суду** 1981 г., которая предусматривает следующее: *«Суд не может требовать от лица раскрытия источника информации, а лицо не может быть признано виновным в неуважении к суду за отказ раскрыть источник информации, содержащейся в публикации, за которую оно отвечает, если только не будет установлено, что такое раскрытие является необходимым в интересах правосудия или национальной безопасности, либо для предотвращения беспорядков или преступлений».*

При рассмотрении жалобы Гудвина на нарушение его прав по статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, выразившееся в принуждении к раскрытию конфиденциального источника информации, Европейский суд по правам человека выстроил следующую логическую цепочку. Приказ о раскрытии источника в данном деле следует рассматривать в более широком контексте судебного предписания о запрете всем изданиям публикации любых сведений, почерпнутых из похищенного плана. Тем самым цель приказа о раскрытии источника (предотвратить распространение конфиденциальной информации, содержащейся в плане) в значительной степени уже достигнута этим запретом. Нет сомнений в том, что запрет оказался действенным и остановил распространение прессой конфиденциальной информации. Кредиторы, клиенты, поставщики и конкуренты компании «Тетра» лишились возможности получить эту информацию из печати. Это значит, что ключевой компонент угрозы причинения ущер-

ба компании в значительной степени уже был нейтрализован. Раз это так, то, по мнению Европейского суда по правам человека, приказ о раскрытии источника служил лишь средством усиления запрета, дополнительным ограничением свободы печати. Исходя из фактов дела, нельзя прийти к выводу, что интересы «Тетры», стремившейся с помощью суда устранить остаточную (не через прессу) угрозу ущерба от распространения конфиденциальной информации, разоблачить своего нелояльного сотрудника и добиться возмещения ущерба, достаточны, чтобы перевесить жизненно важный общественный интерес – защиту источника информации, полученной журналистом-заявителем.

ЕСПЧ признал защиту конфиденциальных источников одним из краеугольных камней свободы печати. Он указал, что ограничения в отношении такой защиты требуют самого тщательного рассмотрения и оправданы только в том случае, когда речь идёт о более важных требованиях общественного интереса:

«При отсутствии подобной защиты источники не стали бы оказывать содействие прессе, что отрицательно сказалось бы на способности прессы предоставлять точную и надёжную информацию по вопросам, представляющим общественный интерес. В результате жизненно важная роль прессы как стража интересов общества была бы подорвана. Принимая во внимание важность защиты журналистских источников для свободы печати в демократическом обществе и опасное воздействие, которое судебный приказ о раскрытии источника может оказать на осуществление свободы печати, подобная мера не может считаться совместимой со статьёй 10 Конвенции, если она не оправдывается более важным требованием общественного интереса» (п. 39). Большинство голосов Европейский суд по правам человека признал правоту Гудвина.

В другом своём постановлении (дело «Ромен и Шмит против Люксембурга», 25 февраля 2003 г.) он признал обыски, имевшие целью установить источник информации журналиста, даже если они не дали результата, ещё более опасным актом в отношении свободы выражения мнения.

Эта мысль была развита Большой Палатой Европейского суда по правам человека в другом постановлении – по

делу «Саномма против Нидерландов» (14 сентября 2010 г.). Дело касалось требований полиции к редакции журнала «Автоуик» передать ей диск с фотографиями, сделанными корреспондентом журнала во время противозаконных уличных гонок (стрит-рейсинга). Снимки делались на условии соблюдения конфиденциальности участников гонок и были опубликованы журналом, но с заштрихованными лицами водителей и номерами машин. Полиция, в свою очередь, расследовала уголовное дело о налётах с целью похищения банкоматов, в которых участвовал автомобиль «Ауди». Его водитель, по сведениям полиции, участвовал на этой же машине в уличных гонках. Редакция отказалась передать диск, несмотря на официальное предписание прокурора.

Европейский суд по правам человека пришёл к заключению, что требование полиции нарушило право на свободу выражения мнения по следующим основаниям. Любое предписание раскрыть конфиденциальный источник информации журналиста оказывает сдерживающий эффект как в отношении журналиста и редакции СМИ, которым оно направлено, так и в отношении всех других СМИ. Ведь их репутация может быть подорвана как в глазах потенциальных источников информации, так и аудитории, которая заинтересована располагать информацией, полученной журналистом из конфиденциальных источников. Журналисты должны полагаться на то, что обоснованность любых требований раскрыть источник конфиденциальной информации будет *предварительно* проверена независимым и беспристрастным органом, например судом. Такая незаинтересованная проверка будет учитывать общественный интерес как в раскрытии информации, так и в сохранении принципа защиты её конфиденциальности. Решение по итогам проверки должно быть основано на ясных критериях, включающих учёт возможности получить запрашиваемые сведения иным путём, нежели требование к редакции. В Голландии полномочия по принятию такого решения Уголовно-процессуальный кодекс страны возлагает на органы прокуратуры. Прокурор является лицом, которое хотя и обязано следовать в своих решениях требованиям закона, но заинтересовано в результативности следствия и не в состоянии прийти к объектив-

ным выводам в подобной ситуации. По указанной причине качество закона не выдерживает критики. В этом смысле ограничение свободы выражения мнения «не было предписано законом» в европейском понимании этого понятия.

Важным примером национального правового регулирования этих вопросов является принятый в 2005 г. в Бельгии **Закон о защите журналистских источников**. В соответствии с ним защита источников гарантируется в отношении как журналистов, так и редакционных сотрудников, под которыми понимаются все лица, которые при исполнении своих служебных обязанностей могут получить доступ к информации, способной привести к раскрытию источника, или узнать о ней. Закон гласит, что журналисты и редакционные сотрудники имеют право отказать судебным властям в раскрытии информации, если она может раскрыть личность источника, природу или происхождение самой информации, раскрыть личность автора текста или аудиовизуального произведения, а также если это ведёт к раскрытию содержания информации и документов, которые в свою очередь способны помочь в установлении личности информатора. При этом судьи могут обязать сообщить информацию о конфиденциальном источнике в случае выполнения следующих трёх условий:

- информация касается преступлений, представляющих серьёзную угрозу физической неприкосновенности одного или нескольких лиц;
- информация имеет ключевое значение для предотвращения таких преступлений;
- её невозможно получить никаким иным способом.

Оперативные и следственно-розыскные мероприятия, такие, как обыски, выемки документов и прослушивание телефонов, не могут осуществляться в отношении данных об источниках информации журналистов и редакционных сотрудников, кроме случаев, когда такие данные способны предотвратить указанные выше преступления, а сами розыскные мероприятия удовлетворяют другим установленным там же условиям¹³. Закон также защищает источники информации блогеров.

¹³ Подробнее см.: URL: <http://medialaw.ru/publications/zip/131-132/5.htm>.

В других европейских странах – Португалии и Бывшей Югославской Республике Македония – право защищать тайну источников информации журналистов прямо предусмотрено в конституции государства. В 2007 г. Конституционный суд Германии пришёл к выводу, что конституционные гарантии свободы печати включают и право хранить в тайне источники журналистской информации.

В большинстве стран мира, где действует право журналиста на сохранение в тайне источника конфиденциальной информации, есть и ограничения, прописанные в национальном законодательстве. Выше уже приводился пример английского Закона о неуважении к суду. В Великобритании с 2000 г. действует также **Закон о борьбе с терроризмом**. Он предоставляет властям широкие полномочия требовать журналистские материалы при расследовании террористической деятельности, если есть достаточные основания полагать, что они представляют существенную ценность для такого расследования, и в общественных интересах раскрыть источники, так как они способны содействовать расследованию. Такое требование должен санкционировать судья. Этот закон неоднократно использовался для получения исходных материалов от журналистов, которые проводили свои расследования или интервьюировали подозреваемых в терроризме.

В Люксембурге действует **Закон о свободе выражения мнения в СМИ 2004 г.**, в соответствии с которым журналистов можно принудить раскрыть источник в делах о предотвращении преступлений против граждан, о торговле наркотиками, отмывании денег, терроризме или государственной безопасности.

В Венгрии **Уголовный кодекс** предусматривает, что если источник передаёт журналисту сведения, составляющие государственную тайну, то последний должен сообщить об этом компетентным органам или сам нести уголовную ответственность.

Схожая ситуация сложилась и в США. Так называемые **«законы о привилегиях журналистов»** (shield laws), действующие в большинстве штатов, защищают право работников СМИ не разглашать источники получаемой ими

конфиденциальной информации во всех либо, по крайней мере, в гражданских делах. В уголовных делах суд может обязать разгласить такой источник, только если это необходимо для защиты обвиняемого либо если обвинение докажет, что речь идёт о «серьёзной преступной деятельности», для раскрытия виновных в которой не обойтись без скрываемых журналистом источников. Привилегии включают в себя и запрет правоохранительным органам обыскивать редакции и другие места работы журналиста.

Право на защиту конфиденциальных источников существует и в странах «третьего мира». Оно гарантируется в конституции Мозамбика, в законе о СМИ Сенегала и других государств.

При этом не следует думать, что журналисты вправе заниматься незаконным прослушиванием телефонных разговоров, «взламывать» почтовые сообщения и т.п. Когда выяснилось, что в 2006 г. два журналиста английской ежедневной газеты «Ньюс оф зе уорлд» прослушивали телефонные переговоры королевской семьи и других высокопоставленных лиц страны, то главный редактор, который утверждал, что ничего не знал о противоправных действиях своих подчинённых, был вынужден уйти в отставку. Журналистов же по итогам следствия приговорили к четырём и шести месяцам тюрьмы соответственно.



Вопросы для закрепления прочитанного материала

1. Приведите аргументы в пользу того, что право на информацию является неотъемлемым правом человека.
2. Докажите первостепенное значение сохранения в тайне конфиденциальных источников в журналистской профессии.
3. В чём недостатки Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам?

4. Проследите эволюцию отношения Европейского суда по правам человека к проблеме права на доступ к информации из государственных источников.

5. Сравните дело *Элсберга* с делом *Джулиана Ассанжа* (Wikileaks).

6. Чем объяснить недавний бурный рост числа стран, в которых принят закон о доступе к информации?

7. Почему доступ каждого к информации не ведёт к тому, что журналисты останутся без хлеба?

8. Проведите исследование и выясните, как организуется аккредитация при том или ином органе власти за рубежом.

Список рекомендуемой литературы

Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: Наблюдения и рекомендации // Специальный доклад Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы СМИ. – Вена, 2006. См. текст (на рус. яз.) URL: <http://www.osce.org/node/22066>.

Архипов С.В. Свобода печати и социальная ответственность журналистики: Монография. – Владикавказ : Изд-во СОГУ, 2010. – 232 с.

Банисар Д. Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире / ред. С. Шевердяев. – М. : Де Ново, 2004. – 160 с.

Деннис Э., Меррилл Д. Беседы о масс-медиа. – М. : Вагриус, 1997. – С. 84–100.

Документы министерства обороны США // Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США / под. ред. А. Г. Рихтера. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – С. 384–401.

Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии (сравнительный анализ). – 2-е изд., испр. и доп. / пер. с англ. – М. : Права человека, 2000. – С. 199–206.

Законы США «Об открытости правительства» и «О свободе информации» (с коммент.) // Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США / под. ред.

А. Г. Рихтера. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – С. 333–352.

Защита журналистских источников // Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США / под. ред. А. Г. Рихтера. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – С. 76–97.

Контроль гражданского общества за информационной открытостью власти: теория и практика. – М., 1998. – С. 112-121.

Лысова Е. В. Защита журналистских источников и вопросы национальной безопасности: немецкий вариант компромисса // Законодательство и практика масс-медиа. – 2008. – № 2. URL: <http://medialaw.ru/publications/zip/162/1.htm>.

Майн Х. Средства массовой информации в Германии / пер. с нем. – Берлин : UVK Medien, 2000. – С. 11-30.

Марвик К. Ваше право на правительственную информацию / пер. с англ. – СПб. : Манускрипт, 1996. – 232 с.

Мейзор Л., Миллер Дж. Защита конфиденциальности источников информации журналистов в праве США // Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики) : сб. ст. / сост., отв. ред. А. К. Соболева. – М. : РИО «Новая юстиция», 2008. – С. 116–126.

Пособие по вопросам законного получения информации / Организация Access Info Europe и Союз журналистов, пишущих о Восточной Европе (n-ost) при поддержке Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы СМИ. – Вена, 2010. – 19 с. // Текст на рус. яз.: URL: <http://www.osce.org/ru/fom/67867>.

Право знать: Бюллетень Комиссии по свободе доступа к информации (1996–2004 гг.) // URL: <http://www.dzyalosh.ru/dostup-pravo-znati.shtml>.

Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации (пер. с англ.). – М., 2000. – 97 с. Текст на рус. яз.: URL: <http://medialaw.ru/publications/pdf/ee.pdf>

Практика Комитета по соблюдению Орхусской конвенции (2004–2008) / под ред. А. Андрусевич, Т. Алге, К. Клеменс, З. Козак. – Львов, 2008. – 78 с. // URL: http://www.rac.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/CL3_ru_web.pdf.

Проблемы транспарентности правосудия / ред.-сост. Е. Б. Абросимова, С. Л. Чижков. – М. : ЛексЭст, 2005. – 328 с.

Российская журналистика: свобода доступа к информации. – М. : Комиссия по свободе доступа к информации, 1996. – С. 195-212.

Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации. – М. : Комиссия по свободе доступа к информации, 1999. – С. 13-29.

Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы. – М. : Комиссия по свободе доступа к информации, 1997.

Форсколь П. Мысли о гражданской свободе. Перевод оригинала рукописи с комментариями. – М. : Факультет журналистики МГУ имени М. В. Ломоносова, 2010. – 52 с. URL: http://www.journ.msu.ru/science/books/1416/?sphrase_id=28798

Шайбе П. Право на отказ от дачи показаний и защита информанта как меры борьбы с обысками и конфискациями у представителей СМИ в ФРГ // Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики) : сб. ст. / сост., отв. ред. А. К. Соболева. – М. : РИО «Новая юстиция», 2008. – С. 84–115.

«Дэниэл Элсберг – самый опасный человек в Америке» (документальный фильм) / режиссеры: Джудит Эрлих, Рик Голдсмит. – США, 2009.

Интернет-ресурсы

Ресурсы Комиссии по свободе доступа к информации. URL: <http://www.dzyalosh.ru/dostup.shtml>.

Институт развития свободы информации (СПб.). URL: <http://www.svobodainfo.org>.

Право и средства массовой информации // URL: <http://www.medialaw.ru/projects/>.

Гильдия судебных репортёров. URL: <http://www.sudinform.ru/>.

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. URL: <http://web1.law.edu.ru/>.

ГЛАВА III

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ СМИ

В каждой стране мира существует национальная политика в отношении СМИ. Это связано с тем, что отношения в сфере массовой информации – это не просто бизнес, но деятельность, которая способствует информированию и культурному обогащению общества.

Свободные СМИ, как подчёркивал **Комитет Организации Объединённых Наций по правам человека**, играют существенную роль в политическом процессе: *«[С]вободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение»¹.*

Европейский суд по правам человека неизменно подчёркивает *«исключительную роль прессы в правовом государстве»²*. Он, в частности, отмечал: *«Свобода печати даёт общественности непревзойдённый инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим*

¹ Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединённых Наций по правам человека, 12 июля 1996 г.

² Дело «Торгерсон против Исландии» (25 июня 1992 г.), п. 63. См. текст постановления на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/25.htm>.

общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества»³.

В свою очередь, **Межамериканский суд по правам человека** констатировал: «Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения»⁴.

Запрет цензуры и позитивные обязательства государств

Важным элементом национальной политики в отношении СМИ в цивилизованном обществе является запрет предварительной цензуры со стороны государственных органов. Конституции и законы большинства стран мира запрещают цензуру, в том числе цензуру в СМИ. Вот как, например, это определяется в **конституции Нидерландов** (ст. 7):

«1. Никто не нуждается в предварительном разрешении на публикацию своих мыслей и мнений в прессе и не может быть привлечён за это к ответственности.

2. Радио- и телевещание регулируются законами, принимаемыми парламентом. Предварительный надзор за содержанием радио- и телепрограмм запрещается.

3. Никто не нуждается в чьём-либо предварительном одобрении своих мыслей и мнений, распространяемых также иными, чем указанные в предыдущих пунктах, способами, и не может быть привлечён за это к ответственности...»

³ Дело «Кастеллс против Испании» (24 апреля 1992 г.), п. 43. См. текст постановления на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/11.htm>.

⁴ Рекомендация «Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой» (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, № 5), п. 34.

Широко известен лаконичный текст **Первой поправки к Конституции США**: *«Конгресс не вправе принимать законы... ущемляющие свободу слова или печати»*.

Статья 2 **Международного пакта о гражданских и политических правах** возлагает на государства обязанность *«принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте»*. Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от цензуры и других форм нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически государства обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию.

В связи с этим **Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение** в своём ежегодном докладе за 2010 г. (пункт 38) отметил, что обязательство осуществлять или содействовать осуществлению права на свободу выражения мнения требует от государств принятия объективных и активных мер. В частности, должно уделяться достаточное внимание и выделяться достаточные ресурсы в целях предотвращения нападений на журналистов и принятие особых мер для противодействия таким нападениям, в том числе обеспечение защиты журналистов. Это обязательство также включает в себя необходимость создавать условия для предотвращения нарушений права на свободу выражения мнения, в том числе путём обеспечения того, чтобы национальное законодательство по этим вопросам соответствовало международным обязательствам государств в отношении прав человека и эффективно применялось.

В целях защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве «сторожевого пса» и доступ населения к широко-

му спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации в демократическом обществе должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

В новых исторических условиях (характеризующихся, прежде всего, концом «холодной войны» и соперничества Запада и Востока) отмена цензуры сама по себе не является достаточным условием свободы массовой информации. Иная точка зрения принципиальным образом противоречит современным воззрениям большинства западных исследователей. По образному выражению одного из них, доминирующим условием свободы слова более не является отсутствие цензуры – этого цепного пса прогнивших государственных структур, натасканного на героические СМИ; им стали гражданские права. Каждый гражданин имеет неотъемлемое право на получение и распространение информации, на свободу мнений и их выражение, а именно право на свободу коммуникации⁵. Действительно, массовая информация свободна не столько тогда, когда государство снимает с её пути политические фильтры. Информация свободна, когда общество состоит из свободных и в полной мере реализующих свои гражданские и социальные права членов. В современном западном обществе гарантом свободы массовой информации выступает сама общественная среда, а не отважные журналисты и редакторы, как это представлялось и продолжает представляться у нас в стране. В развитии современных концепций свободы массовой

⁵ См.: *Норденстренг К.* Структура медийной этики, или Как регулировать этические вопросы в демократическом обществе // Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт. Проблемы. Перспективы становления в России. – 2-е изд. – М. : Галерея, 2004. – С. 14. Подобное мнение об изменении парадигмы свободы массовой информации разделяют многие исследователи на Западе. Речь идёт о заседании «круглого стола Макбрайда», «движении культурной среды», авторах «новой информационной хартии». Там же. – С. 15.

информации присутствует важное понимание того, что она должна быть средством обеспечения свободы слова и других прав граждан, а не самоценностью.

Следует заметить, что цензура может вводиться при определённых обстоятельствах. На них указал в своём ежегодном докладе за 2010 г. (п. 36) **Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение**. По его мнению, *«в случае чрезвычайного положения, которое угрожает жизни жителей страны и которое официально и законно объявляется в соответствии с международным правом, государство может приостановить осуществление некоторых прав, включая право на свободу выражения своего мнения. Однако такая приостановка допускается только в той степени, в какой это требуется обстоятельствами, и только тогда, когда она не противоречит его обязательствам по международному праву. Кроме того, существуют некоторые неотъемлемые права, которые охарактеризованы в статье 4 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах. Таким образом, журналист не должен ни при каких обстоятельствах произвольно лишаться своих прав, подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, тюремному заключению лишь на том основании, что он или она не может выполнить контрактные обязательства, обвиняться в каком-либо уголовном преступлении из-за действия или бездействия, которое не являлось уголовным преступлением в момент совершения, признаваться юридически недееспособным или лишаться права на свободу мысли, совести или религии»*.

Плюрализм содержания

Важной гарантией свободы информации является соблюдение принципов идеологического и политического разнообразия в обществе, которые включают в себя плюрализм информации и идеологии внутри самой журналистики. В свою очередь, свобода информации обеспечивает

существование климата идеологического плюрализма внутри общества и плюрализма различных источников информации.

Идеологическое, политическое и информационное разнообразие имеет свою внутреннюю логику. Столкновение мнений возможно в случае свободного доступа граждан к необходимой им объективной информации и свободы дискуссии. Такое столкновение, в свою очередь, открывает путь к разработке аргументации, которая впоследствии будет испытана на политическом уровне, что ведёт к политическому плюрализму. Политическое и идеологическое разнообразие является результатом разнообразия информации, и наоборот. Устанавливается приоритет идеологического и политического плюрализма: разнообразие информации, в том числе в форме свободы информации, является средством, а не целью идеологического и политического плюрализма.

Возможность доступа к плюралистичному содержанию СМИ является одним из признаков гражданского общества. Разнообразие информации развивает открытое общество. Освещение в СМИ различных интересов и точек зрения способствует снижению влияния экстремистских взглядов и развитию терпимости и стремления к компромиссу. Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех. **Европейский суд по правам человека** отмечал: «[Распространение] информации и идей, затрагивающих общие интересы... может успешно осуществляться только на основе принципа плюрализма»⁶.

Комитет ООН по правам человека подчеркнул роль плюралистических СМИ в процессе государственного строительства, отметив, что попытки принудить СМИ к пропаганде «политического единства нации» нарушают право на

⁶ Дело «Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии» (24 ноября 1993 г., п. 38). См. текст постановления на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/14.htm>.

свободу выражения мнения: *«Законная задача защиты и фактически укрепления политического единства нации в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека»*⁷.

Обязательство содействовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать законодательных ограничений для тех, кто занимается журналистикой⁸, и что системы лицензирования или регистрации для независимых журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнения. В **Совместной декларации**, с которой выступили в декабре 2003 г. Специальный докладчик Организации Объединённых Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения, отмечается: *«К независимым журналистам не должно предъявляться требование о лицензировании или регистрации... Режим аккредитации для журналистов применяется только в случае необходимости обеспечения им приоритетного доступа в определённые места и (или) на определённые мероприятия; такой режим должен находиться под контролем независимого органа, а решения об аккредитации должны приниматься в соответствии со справедливой и прозрачной процедурой на основе заранее опубликованных ясных и недискриминационных критериев»*⁹.

Лицензирование журналистов, которое традиционно существует не только в странах Латинской Америки, Африки

⁷ Дело «Муконг против Камеруна» (Mukong v. Cameroon, 21 июля 1994 г, Communication. – № 458/1991, п. 9.7).

⁸ См.: Рекомендация «Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой», п. 27.

⁹ Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединённых Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. 18 декабря 2003 г. См.: Сайт Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. URL: <http://www.osce.org/fom/28235>.

(например, в Сенегале, Эфиопии, Мали и Нигерии), но и в Италии, означает, что право на профессиональное занятие журналистикой ставится в зависимость от соответствующего образования, сдачи специальных экзаменов, стажировки, рекомендации со стороны журналистских организаций и союзов и т.п. Государственную (обычно) лицензию получить непросто, зато она, как правило, обеспечивает трудоустройство. Не имеющие её журналисты (в Италии их называют «публицистами») также работают в СМИ, но не имеют необходимых для профессиональной карьеры гарантий. В связи с этим следует обратить внимание на то, что в Венесуэле систему лицензирования ввели, когда после революции у себя в стране в 1959 г. в страну бежали кубинские журналисты. Венесуэльские журналисты настояли тогда на введении лицензирования для защиты своих рабочих мест.

С точки зрения постановления **Межамериканского суда по правам человека** по делу гражданина США Стивена Шмидта, обвинённого в 1979 г. в Коста-Рике в журналистской деятельности без лицензии, лицензирование – нарушение свободы выражения мнения.

Как пишут американские авторы, комментируя это дело, правительство Коста-Рики выдвинуло три довода в поддержку своей зафиксированной в законе системы лицензирования журналистской деятельности: (1) лицензирование есть обычный способ регулирования профессиональной практики; (2) лицензирование журналистской деятельности способствует реализации общественной потребности в ответственности журналистов и соблюдении ими норм профессиональной этики; (3) лицензирование служит средством гарантирования независимости журналистов от своих работодателей. Признавая, что указанные цели подпадают под общую категорию поддержки общественного порядка, – а это в соответствии с частью 2 статьи 13 Американской конвенции о правах человека является одним из законных оснований для ограничения указанных в ней прав, – Межамериканский суд по правам человека тем не менее пришёл к заключению, что ни один из представленных доводов не является достаточным для законного вмешательства в сво-

боду журналистов. В ответ на первый довод правительства Коста-Рики он вынес заключение, что журналистика отличается от других профессий, так как она связана с деятельностью, прямо защищённой положениями Конвенции. Межамериканский суд по правам человека также отклонил утверждение, что ограничение свободы выражения мнения может служить средством её гарантии; вместо этого он пришёл к выводу, что для общественного блага существенное значение имеет максимально возможный объём информации. Наконец, он, хотя и высказал своё согласие с целью защиты независимости журналистов, пришёл к заключению, что эта цель может быть достигнута и без применения ограничений в отношении того, кто может заниматься журналистикой¹⁰.

В консультативном заключении по этому делу в ноябре 1985 г. этот суд следующим образом обосновал нарушение Американской конвенции о правах человека: *«Если принимается закон о лицензировании журналистов, по которому заниматься журналистикой не разрешается тем, кто не состоит в коллегии журналистов, а вместе с тем, в коллегию принимают только тех, кто окончил университет по определённой специальности, то такой закон несовместим с положениями Конвенции. Ограничения свободы слова, которые допускает такой закон, не санкционированы статьёй 13 (2) Конвенции»*.

Межамериканский суд по правам человека заявил в том же заключении, что свобода выражения мнения требует, чтобы *«средства распространения информации были потенциально открыты для всех без какой-либо дискриминации или, точнее, что не должно быть лиц и групп, лишённых доступа к таким средствам»*¹¹.

¹⁰ См. Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации (пер. с англ.). – М., 2000. – С. 61-62. URL: <http://medialaw.ru/publications/pdf/ee.pdf>.

¹¹ Рекомендация «Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой» (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, № 5, para. 34).

В связи с этим сегодня общепризнано, что любые государственные органы, наделённые полномочиями по регулированию в области СМИ или телекоммуникаций, должны быть полностью независимы от органов государственной власти и защищены от вмешательства со стороны политических и деловых кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях. Три специальных представителя отмечали в **Совместной декларации**: *«Все государственные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе посредством порядка назначения его членов, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией»*¹².

Уместно напомнить, что государства – участники ОБСЕ обязались *«использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи... для обеспечения более свободного и более широкого распространения всех форм информации»*¹³.

В Европе существует несколько вариантов правил и противовесов для того, чтобы обеспечить плюрализм телерадиопрограмм и изданий. Обратим внимание на существующие в Европе меры, которые способны повлиять или ограничить свободу выбора оператором сети составляющих его мультимедийных каналов (см. гл. V):

- В Голландии и Австрии в отношении общественного вещания и других эфирных каналов применяется правило

¹² Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения, 18 декабря 2003 г.

¹³ Параграф 35 Итогового документа «Сотрудничество в гуманитарных и других областях» Венской встречи СБСЕ (1986 г.) // Свобода самовыражения, свободный поток информации, свобода средств массовой информации. Основные положения СБСЕ/ОБСЕ, 1975–2007 гг. – Вена, 2007 г.

каналов, обязательных для трансляции. С другой стороны, такие меры не нужны в Великобритании, Испании, Италии и других странах, где за эфирными вещателями закрепляется место на платформе распространения цифрового ТВ.

- В Норвегии оператор мультиплекса резервирует возможности для так называемых «открытых каналов», и в случае, если местные станции потребуют доступа к платформе, оператор обязан найти соответствующую возможность.

- В Италии приняты меры, гарантирующие доступ к платформе так называемых «независимых каналов», т.е. каналов, независимых от крупнейших вещательных компаний, которые сегодня контролируют операторов мультиплекса. Эти меры приемлемы, так как мультиплексы получили своего оператора не в рамках привычной процедуры конкурса, а были, скорее, «приобретены» национальными вещателями, желающими управлять цифровой сетью вещания. Создание таких гарантий было направлено на предотвращение проблем, которые неизбежны в случае создания вертикальной интеграции операторов сети ЦНТ, владеющих ещё и собственными телеканалами (см. ниже)¹⁴.

Привилегии прессы

Свободе массовой информации сегодня грозит уравнивание правового статуса журналистов со статусом иных лиц. Например, в некоторых постсоветских странах были приняты прогрессивные законы о свободе информации, позволяющие каждому человеку и гражданину гарантированно получать информацию из государственных источников. Свобода поиска, получения, производства и передачи массовой информации была распространена на всех граждан. Параллельно в законах о СМИ (например, Азербайджана,

¹⁴ Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. 2 June 2004. См.: Официальный сайт межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА). URL: http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc.

Армении, Грузии) произошла ликвидация особых прав журналистов, в том числе права посещать государственные органы и организации, специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; права присутствовать на митингах и демонстрациях, производить записи и других прав, служивших, как казалось, гарантиями свободы поиска и получения информации.

В некоторых из них упразднена возможность (и необходимость) для СМИ получать аккредитацию при государственных органах и общественных организациях, упраздняется существовавшая для редакций особая процедура запроса в получении информации (например, в Грузии). Взамен вводится общая обязанность государственных органов отвечать на запросы граждан и на запросы редакций. Акценты такого элемента свободы массовой информации, как свобода выражения мнения, были перенесены с журналистов на всех граждан. Были отменены специальные права журналистов излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения. Некоторые авторы в этих странах считают, что положения законов о СМИ о редакционном уставе, отношениях между редакцией, главным редактором и учредителями и др., устанавливающие статус журналиста, сохранялись *«из-за советской правовой культуры и, следовательно, выглядят несостоятельными в современных условиях»*, противоречат рыночной экономике¹⁵. Некоторые из прав журналиста безосновательно названы просто *«абсурдными»*¹⁶. Научные исследования, проведённые в тех же государствах, указывают на то, что, напротив, такие действия законодателей оказались преждевременными¹⁷. Нельзя не отметить отсутствие в них учёта сложив-

¹⁵ См.: *Adeishvili Z. Media and Law. – Tbilisi, 2004. – P. 11.*

¹⁶ Речь идёт о праве журналиста посещать зоны стихийных бедствий. Там же. – С. 63.

¹⁷ См., напр.: *Алпаидзе Т. Правовые аспекты деятельности средств массовой информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тбилиси, 2005. – С. 27.*

шихся в постсоветском обществе традиций уважения и защиты прав журналистов, понимания важности выполняемого ими долга: журналисты реализуют необходимую социальную функцию поиска, получения и распространения общественно важной информации о деятельности государственных и иных органов (в том числе закрытых для других граждан). Нивелирование статуса журналиста приводит к лишению его многих информационных прав и возможностей, в результате чего СМИ обращаются к нетрудоёмким развлекательным темам.

Лишение журналиста внутриредакционных прав, ликвидация особых уставов редакций ведёт также к тому, что журналист становится «винтиком» медийных предприятий, зависимых исключительно от воли владельца. Всё вместе это снижает уровень доверия населения к СМИ и в итоге лишает свободу массовой информации защиты общественного мнения. Что же касается обязанностей журналистов, то в Грузии, Армении, Азербайджане вообще упразднено большинство из них. Журналист в них был низведен до статуса *«осуществителя информационной деятельности»* (Армения).

Другая, столь же вредная для свободы прессы тенденция наблюдается в Казахстане, где происходит юридическое приравнивание к журналистам всех авторов в Интернете (см. гл. VI).

В постсоветских странах законы о средствах массовой информации предоставляли редакции и журналистскому коллективу уровень профессиональной (редакционной) самостоятельности по отношению к учредителю (собственнику) значительно более высокий, чем в большинстве стран мира. Установленная здесь схема отношений редакции и «собственника» хотя и усложнена внутренним напряжением, тем не менее гарантирует (по крайней мере, формально) редакционному коллективу больше свободы, чем в странах Запада, где нет имеющих примерно такую же силу редакционных уставов. Правда, там главный редактор или ведущие журналисты и комментаторы могут иметь определённые гарантии от увольнения по прихоти владельца либо при его смене (так называемый «золотой парашют»), но и

эти гарантии, как правило, означают лишь необходимость выплаты высокого выходного пособия. Вместо учредительного договора с редакторами заключаются индивидуальные трудовые соглашения (контракты). При этом главный редактор, естественно, желает заключить договор на три, пять, десять лет, а владелец, если он не уверен в своём редакторе, скорее всего, на три, пять, десять месяцев. В ходе переговоров они находят компромисс.

По такой же схеме заключаются договоры с рядовыми работниками редакции. Если существует сильный журналистский профсоюз, подписывается коллективное соглашение, обычно предоставляющее работникам больше стабильности и гарантий. Не случайно русское слово «редакция» трудно перевести на другие языки, так как фактически этого понятия нигде больше не существует. Есть лишь наёмные работники, которые работают на редактора и на владельца газеты.

Большинство западных экспертов указывают, порой с завистью, на чрезвычайный либерализм этой части российского Закона «О средствах массовой информации» 1991 г. Вот, например, что пишет о нём Монро Прайс: *«Российский закон... отличается от американского законодательства, которое обычно не предписывает конкретного устройства внутренней структуры газетной редакции или телевизионной сети. В Соединённых Штатах, как и во многих других... (странах. – А. Р.), не существует (юридической. – А. Р.) гарантии "независимости" редактора от издателя, сколь желанной ни кажется эта цель. В той мере, в которой редактор обладает независимостью, это является следствием традиции и только в редких случаях – контракта, но отнюдь не конституционного или статутного права.*

В том же духе Закон о СМИ использует формы закона для предоставления бóльших, чем это свойственно западной практике, прав тем, кто работает в СМИ. ...Положения (Закона о СМИ. – А. Р.) охватывают такие вопросы, как устав редакции, процедура назначения главного редактора, процедура прекращения деятельности, а также процедура смены учредителей или издателей. В Соединённых Штатах для журналистов... не характерно иметь права, существен-

но отличающиеся от положений коллективных договоров в других сферах деятельности, если только это специально не отражено в структуре собственности СМИ»¹⁸.

При всём при этом, некоторые авторитетные издания возглавляют редакторы, избираемые журналистами – штатными сотрудниками редакции. Среди них – парижская «Монд» и лондонская «Гардиан».

Государственная регистрация СМИ

В некоторых странах мира существует специальная государственная регистрация СМИ. В главе I уже было сказано о негативном к ней отношении в странах Африки, хотя в некоторых странах, например в Замбии и Танзании, она ещё не отменена. Что касается некоторых стран Восточной Европы, где она пока сохраняется, то следует обратить внимание на прецедентное решение Европейского суда по правам человека по делу «Джавадов против России» от 27 сентября 2007 г. Дело касается жалобы белгородского журналиста Валерия Джавадова на отказ властей в регистрации газеты под названием «Письма Президенту». В июле 2003 г. журналист получил официальный отказ в регистрации такой газеты по следующим двум основаниям. Во-первых, сведения в заявлении о регистрации не соответствовали действительности, поскольку указывалось, что газета будет освещать более широкий круг вопросов, чем это вытекало из её названия. Во-вторых, регистрирующий орган решил, что только Администрация Президента РФ вправе учреждать газету с подобным названием и без её согласия издавать СМИ с таким названием нельзя. (Здесь важно упомянуть, что такого основания для отказа в регистрации СМИ российское законодательство не содержит.)

Валерий Джавадов обжаловал отказ в Тверском муниципальном суде Москвы. Суд ему отказал, согласившись

¹⁸ Прайс М. Телевидение, телекоммуникации и переходный период: право, общество и национальная идентичность. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2000. – С. 127.

с доводами регистрирующего органа. В своей жалобе уже в Европейский суд по правам человека Джавадов указал, что отказ в регистрации и судебные решения, поддерживавшие позицию регистрирующего органа, нарушают статью 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующую право на свободу выражения мнения и свободу информации. Ограничение этого права допустимо только на основании закона, соответственно, отказ в регистрации газеты не может носить произвольный характер.

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

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

Практика регистрации СМИ была специально осуждена в резолюции «**Преследования прессы в Республике Беларусь**», принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) в 2004 г. Впервые в документе столь высокого уровня было заявлено, что регистрация СМИ *в принципе* противоречит положениям ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека.

Разрешительный характер регистрации печатных СМИ был подвергнут критике и в **Специальном докладе** Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «**Регистрация**

средств массовой информации в регионе ОБСЕ», изданном в 2006 г. Впоследствии, в 2010 г., Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение вместе с Представителем ОБСЕ по вопросу о свободе средств массовой информации, Специальным докладчиком Организации американских государств по вопросу о свободе выражения мнений, а также Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации выпустили **Совместную декларацию «Десять основных задач в области свободы выражения мнений в следующем десятилетии»**. В ней они выразили особую озабоченность существованием в ряде стран требований о государственной регистрации, предъявляемых к печатным средствам массовой информации или в отношении использования Интернета или доступа к нему.

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

Государственная поддержка СМИ

Следует заметить, что в западных странах отсутствуют государственные и муниципальные СМИ (кроме информационных бюллетеней) и, следовательно, нет государственных медиасобственников или учредителей. Да и в целом государство там в малой степени вмешивается в массово-информационную деятельность. Однако это не мешает органам власти создавать привилегированный экономический общенациональный режим для СМИ. Существование государственной поддержки

СМИ за рубежом связано с принципом, в соответствии с которым массово-информационный бизнес – это не просто бизнес, но деятельность, которая способствует информированию и культурному обогащению общества. В том или ином виде система поддержки СМИ существует в большинстве стран Запада, хотя у неё могут быть различные модели.

Например, в Швеции субсидируют вторую по тиражу на рынке газету. Это связано с тем, что первая по тиражу газета (и это естественно) собирает основную часть рекламы, а для того чтобы «вторая» газета не умирала и содействовала плюрализму мнений, она может получать субсидии. В Великобритании и в США газеты не платят налог на добавочную стоимость. Хотя право Европейского союза рассматривает государственную поддержку как явление несовместимое с принципами свободы конкуренции, для СМИ существует исключение. Такая экономическая поддержка допускается Договором ЕС в целях *«развития культуры и сохранения наследия»*.

Система государственной поддержки СМИ существует и в Африке – в ЮАР, Мали и Сенегале.

Интерес представляет система соглашений о совместной деятельности изданий, принятая в США по **Закону о сохранении газет** 1970 г. Причиной принятия этого закона стала типичная для США второй половины XX в. ситуация, когда в крупных городах оставалось всего по две ежедневных газеты, причём на фоне падения спроса на прессу одна из них, не выдерживая конкуренции, шла к разорению. Покупателей на эту умирающую газету не было, и единственный, кто хотел бы её купить, – это конкурент, и то только для того, чтобы тут же закрыть. Но строгое антимонопольное законодательство препятствовало этому. К тому же разорение газеты вело к нежелательной монополизации рынка идей. В 1970 г. было узаконено частичное или полное слияние производственных и финансовых подразделений двух газетных изданий при условии сохранения их независимости друг от друга и даже некоторой конкуренции редакций. Такого рода объединение называли *«соглашением о совместной деятельности»*.

Например, в городе Нашвилле произошло слияние принадлежащей национальной газетной империи Ганнета

утренней газеты «Теннесиэн» и издаваемой мелкой компанией вечерней газеты «Нашвилл баннер». Два издания разместились в одном здании, их обслуживала одна типография, у них были общими рекламный отдел, отдел подписки и распространения, бухгалтерия, автопарк, лаборатории, столовая, другие службы. В том же здании располагался корпункт обслуживающего оба издания информационного агентства Ассошиэйтед пресс. Но пропуска журналистов «Теннесиэн» не позволяли их владельцам входить на этаж, на котором находилась редакция «Нашвилл баннер», и наоборот. В середине 1990-х гг. в США действовало 21 соглашение о совместной деятельности газет, однако практика показала, что закон не столько способствовал их сохранению, сколько отодвигал окончание существования некоторых из них. Так, кстати, случилось и с «Нашвилл баннер», которая всё-таки закрылась в 1998 г.

В последние годы общественные вещатели в Европе всё чаще подвергаются обвинениям со стороны коммерческих телекомпаний за несоблюдение режима, установленного Договором Европейского союза относительно государственной поддержки в условиях честной конкуренции. Частные вещательные компании из разных западноевропейских государств неоднократно обращались с жалобами в Европейскую комиссию, требуя от неё выяснить, насколько установленная теми или иными государствами обязательная абонентская плата является такой формой экономической помощи, которая допустима в Европейском союзе.

Результатом разбирательств стало то, что Европейская комиссия признала введение абонентской платы зрителей в пользу общественного вещателя формой помощи, предоставляемой государством, которая нарушает или грозит нарушить конкуренцию путём создания более благоприятных условий некоторым компаниям или производству некоторых видов услуг. Однако она совместима с принципами общего рынка, поскольку направлена на развитие культуры компаниями, на которые обществом возложено предоставление услуг общего экономического значения. С этой целью деятельность общественных вещателей должна соответствовать следующим условиям:

- она должна быть ясно и чётко определена органами государственной власти как предоставление услуг общего экономического значения (определение);
- предоставление данных услуг должно быть официально возложено на вещателя (поручение);
- государственное финансирование не должно превышать чистой стоимости этих услуг с учётом других прямых и косвенных доходов, извлекаемых в результате оказания этих услуг (соразмерность).

Первое требование означает, что необходимо выяснить, действительно ли государство предоставляет обществу вещателю компенсацию. В связи с этим Европейская комиссия настаивает на чётком определении функций общественного вещателя в интересах всего населения и прозрачности его финансирования. Для общественных вещателей в ряде стран это непростая задача, ведь законодательство не даёт точного определения того, в чём собственно состоят их уникальные общественные функции.

С учётом этого условия государственной поддержки после получения жалоб от частных вещателей Европейская комиссия обратилась в 2005 г. к Нидерландам, Ирландии и Германии с требованием разъяснить политику этих стран в отношении финансирования компаний общественного вещания. Она направила правительствам перечень конкретных вопросов, касающихся, например, необходимости финансирования интернет-сайтов и приобретения общественными вещателями прав на трансляцию различных спортивных событий. Правительства передали свои ответы, в которых изложили свою точку зрения, что в соответствии с европейским законодательством критерии абонентской платы не позволяют отнести её к форме государственной субсидии. На основе этих ответов Комиссия приняла решение в пользу правомерности сбора абонентской платы, при этом подчеркнув, что сфера деятельности общественного вещания не должна вторгаться в наиболее популярные и доходные сегменты вещания¹⁹.

¹⁹ См.: Телевидение в Европе: регулирование, политика и независимость. – Будапешт, 2006. – С. 145–148.

Информационная безопасность, терроризм и экстремизм

Категория «информационной безопасности» появилась в 1990-е гг. на Западе применительно к компьютерным сетям. В США энциклопедии и словари определяют это понятие как *«систему директив, нормативных актов, правил и практических действий, которые предписывают организации методы управления, защиты и распределения информации»*. Информационная безопасность может распространяться на все виды и средства информации, причём она защищает не только информацию, но и информационную инфраструктуру – системы, процессы, услуги, технические средства и т.п. Западные авторы считают, что основными элементами (целями, принципами, характеристиками) информационной безопасности являются *«конфиденциальность – целостность – доступность»* информации, составляющие триаду (сокр., англ. CIA triad). В свою очередь, отечественные исследователи полагают, что информационная безопасность должна включать в себя обеспечение права субъектов на информацию, обеспечение должного качества информации и защиту ресурсов.

Окинавская хартия глобального информационного общества утверждает, что информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование человека и общества XXI в. Окинавская хартия исходит из принципов максимальной открытости и дружелюбия органов власти по отношению к процессам глобализации.

В упомянутой выше **Совместной декларации «Десять основных задач в области свободы выражения мнений в следующем десятилетии»** была выражена особая озабоченность существованием в ряде стран мира правовых проблем с:

«а) неясными и (или) чрезмерно широкими определениями таких ключевых понятий, как безопасность и терроризм, а также запрещённых видов деятельности, таких, как обеспечение информационной поддержки терроризма и экстремизма, "прославление" или "рекламирование" тер-

роризма или экстремизма и простое повторение заявлений террористов;

b) злоупотреблением расплывчатыми терминами с целью ограничить критические или оскорбительные выступления, в том числе социальные протесты, которые не представляют собой подстрекательства к насилию;

c) официальным или неофициальным давлением на средства массовой информации, с тем чтобы они не делали сообщений о терроризме, на том основании, что такие сообщения могут рекламировать цели террористов;

d) расширенным использованием методов наблюдения и уменьшением контроля за наблюдением, что оказывает негативное воздействие на свободу выражения мнений и ущемляет право журналистов на защиту своих конфиденциальных источников».

Рекомендация № R (97) 20 Комитета министров Совета Европы **по вопросам «разжигания ненависти»** говорит о том, что «национальное право и судебная практика должны позволять судам иметь в виду, что отдельные случаи разжигания ненависти могут быть настолько оскорбительны для отдельных лиц и групп населения, что выйдут за рамки правовой защиты, предоставляемой статьёй 10 Европейской конвенции по правам человека в отношении других форм самовыражения. Это будет составлять именно такой случай, когда разжигание ненависти направлено на подрыв прав и свобод, заложенных в Конвенции, либо на их ограничение в превышении предусмотренных Конвенцией пределов». Таким образом, чтобы признаваться таковым, экстремизм должен быть направлен на подрыв или чрезмерное ограничение самих прав и свобод, составляющих основы демократии. Национальное право и судебная практика должны учитывать роль средств массовой информации в передаче сведений и идей, которые вскрывают, анализируют и объясняют конкретные случаи разжигания ненависти и их основополагающие причины в целом, а также право общественности на получение таких сведений и идей. В связи с этим необходимо проводить чёткую грань между ответственностью автора разжигающей ненависть информации, с одной стороны, и любой ответственностью

средств массовой информации и работников редакций, участвующих в её распространении в рамках своих задач по передаче интересующих общество информации и идей, с другой.

В вопросах разграничения экстремистских материалов и информационных материалов об экстремизме в СМИ следует также учитывать соответствующие постановления Европейского суда по правам человека (см. гл. I). Одним из них является решение по делу *«Йерсилд против Дании»* от 23 сентября 1994 г. Его фабула такова. Журналист воскресного тележурнала на канале общественного телевидения Дании по имени Йенс Йерсилд подготовил сюжет о молодёжной расистской группировке «Зеленые куртки», которая совершала хулиганские поступки по отношению к иммигрантам из различных стран, в том числе и из СССР. Выпущенное в эфир интервью содержало расистские и националистические высказывания подростков. По жалобе епископа прокуратура возбудила уголовное дело. Городской суд Копенгагена осудил всех трёх участников передачи за их экстремистские высказывания, а Йерсилда и ответственного за программу г-на Йенсена – за пособничество и подстрекательство интервьюируемых. Все они были приговорены к небольшому штрафу либо, в качестве альтернативы, к заключению сроком на пять дней. Апелляция, а также последовавшая за ней жалоба журналистов в Верховный суд страны были оставлены без удовлетворения.

Европейский суд по правам человека, куда, исчерпав национальные возможности защиты своих прав, обратился Йерсилд, изучил обстоятельства дела, нормы датского права, а также документы Организации Объединённых Наций относительно запрещения расовой дискриминации и предотвращения пропаганды расистских взглядов и идей.

В своём постановлении ЕСПЧ подчеркнул, что свобода слова является одной из главных опор демократического общества и что предоставляемые прессе гарантии имеют особое значение. На прессу возложена функция распространения информации и идей в общественных интересах, выполняя которую она не должна преступать пределов, установленных, в том числе, в интересах защиты репута-

ции или прав других лиц. В то время как на прессу возлагается задача распространять информацию и идеи, гражданам предоставляется право получать их. Если бы дело обстояло иначе, то пресса была бы не в состоянии играть свою жизненно необходимую роль «сторожевого пса общества». Важным аспектом анализа Суда была оценка того, насколько сюжет тележурнала, если его рассматривать целиком, объективно способствовал пропаганде расистских взглядов и идей. И здесь, по его мнению, журналист во время интервью с «зелеными куртками» отчётливо отмежевался от позиции своих собеседников. ЕСПЧ решил, что даже незначительное наказание журналистов за содействие в распространении заявлений, сделанных другим лицом в ходе интервью, способно серьёзно помешать средствам массовой информации вносить свой вклад в обсуждение проблем, представляющих общественный интерес, если только речь не идёт об особо серьёзных ситуациях. Причём в ходе разбирательства никем не оспаривалось, что сам журналист при подготовке телепередачи не преследовал расистских целей.

Следовательно, постановил Европейский суд по правам человека, имевшее место вмешательство в осуществление права журналиста и редактора на свободу слова не было *«необходимым в демократическом обществе»*, а использованные при этом средства не были соразмерны с преследуемой правомерной целью защиты *«репутации или прав других лиц»*. Соответственно, это вмешательство привело к нарушению статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд также присудил возмещение датским государством журналисту материального ущерба и судебных издержек и расходов.

В постановлении по делу *«Шенер против Турции»* (18 июля 2000 г.) Европейский суд по правам человека вновь подчеркнул, что в соответствии со сложившейся практикой пункт 2 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод жёстко лимитирует возможности для ограничения политических высказываний или дебатов по вопросам, представляющим общественный интерес. На этот раз нарушение Конвенции

заклучалось в преследовании собственника и редактора еженедельного обозрения «Хаберле йорумда герчек». В 1994 г. Шенер был приговорён стамбульским судом государственной безопасности к штрафу и шестимесячному тюремному заключению. На основании закона о предупреждении терроризма статья, опубликованная в обозрении, была расценена как преступление. В ходе разбирательства, предшествовавшего решению Европейского суда, турецкие власти утверждали, что, поскольку статья поощряла террористические действия против государства, журналист был ответствен за пропаганду сепаратизма. По мнению властей Турции, смысл статьи заключался в том, что единственным средством разрешения курдской проблемы была поддержка террористических действий против государства.

В противоположность турецкому суду ЕСПЧ высказал мнение, что, хотя оспариваемая статья и содержала определённые фразы, высказанные в агрессивном тоне, в целом она не восхваляла насилие и не возбуждала в людях чувство ненависти, мести или стремление к вооружённому сопротивлению. Напротив, Страсбургский суд счёл статью вдумчивым анализом курдской проблемы, призывающим к концу вооружённого конфликта. Он пришёл к мнению, что власти Турции не придали достаточного значения праву общества быть информированным о различных перспективах развития ситуации на юго-востоке страны. В итоге ЕСПЧ постановил, что, осудив Шенера, турецкие судебные власти нарушили положения статьи 10 Европейской конвенции по правам человека.

Ситуация с ограничениями свободы массовой информации обострилась во всём мире после террористического нападения на Нью-Йорк и Вашингтон 11 сентября 2001 г. Комитет министров Совета Европы был вынужден принять 2 марта 2005 г. специальную **Декларацию о свободе выражения мнений и информации в СМИ в контексте борьбы с терроризмом**. В ней содержится призыв к правительствам стран – участниц Совета Европы:

- не вводить новых ограничений на свободу выражения мнений и информации в СМИ, кроме абсолютно необходи-

мых и соразмерных в демократическом обществе, и лишь после тщательного изучения того, не достаточно ли для этой цели уже имеющихся законов или иных мер;

- воздерживаться от принятия мер, которые приравняли бы освещение проблемы терроризма в СМИ к поддержке терроризма;

- воздерживаться от создания профессионалам СМИ препятствий в доступе к местам совершения террористических актов, которые не были бы продиктованы интересами защиты безопасности жертв терроризма или правоохранительных органов, задействованных в ведущихся антитеррористических операциях, интересами следствия или обеспечения безопасности;

- гарантировать СМИ право быть в курсе обвинений, выдвинутых судебными органами против лиц, являющихся фигурантами антитеррористических судебных разбирательств, а также право следить за такими разбирательствами и вести с них репортажи в соответствии с национальным законодательством и при должном уважении к принципу презумпции невиновности и праву на уважение частной жизни.

Запрет подстрекательства к геноциду

Рассмотренное выше постановление Европейского суда по правам человека по делу *«Йерсилд против Дании»* было учтено и в важном для правовой практики во всём мире решении Международного уголовного трибунала по Руанде (МУТР) при рассмотрении обвинения в адрес лиц, подозреваемых в подстрекательстве к геноциду. Массовые убийства в Руанде начались 7 апреля 1994 г., на следующий день после того, как близ столицы был сбит самолёт, на борту которого находился президент страны, принадлежавший к народности хуту. Истребление мужчин, женщин и детей, длившееся на протяжении примерно 100 дней, привело к гибели 800 тысяч руандийцев национальности тутси от рук соотечественников из числа народности хуту, по той лишь причине, что эти жертвы принадлежали к обвинённой в те-

ракте этнической группе. Кампания геноцида была чётко организована и проходила при участии высокопоставленных чиновников и руководства правящей в Руанде партии. Свою роль в призывах к людям поддерживать убийства и участвовать в них сыграли и разжигавшие ненависть средства массовой информации.

Международный уголовный трибунал по Руанде был создан ООН и действует на основании Конвенции по предупреждению и наказанию преступления геноцида, принятой Организацией Объединённых Наций 9 декабря 1948 г. В соответствии с этой Конвенцией ООН геноцид расценивается как особо тяжкое преступление против мира и безопасности человечества. В этой Конвенции (ст. III) наказуемыми признаются как сам геноцид, так и *«прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида»*.

В решении апелляционной палаты МУТР от 28 ноября 2007 г. по так называемому «медиаделу» в отношении журналистов руандийской радиостанции RTLM и газеты «Кангура» говорится, что само по себе прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида является самостоятельным неоконченным правонарушением. Оно наказуемо, даже если в результате его совершения акт геноцида не был произведён²⁰.

Но и напротив: факт совершения геноцида сам по себе не означает, что журналисты и редакторы СМИ желали подстрекать к его совершению, ведь геноцид мог стать следствием иных факторов. Однако при некоторых обстоятельствах взаимосвязь противозаконных высказываний и геноцида может устанавливаться на том основании, что в конкретных ситуациях такие высказывания были восприняты как подстрекательство к совершению геноцида и что это было действительным умыслом их автора. Одного этого всё же недостаточно для обнаружения умысла в преступлении (п. 709).

Трибунал провёл различие между возбуждением ненависти либо вражды в адрес национальной, расовой или ре-

²⁰ Пункт 678 Постановления МУТР по делу *«Фердинанд Нахимана, Жан-Боско Барайагвиза, Хасан Нгезе против Прокурора»*. Дело № ICTR-99-52-A. См.: URL: http://69.94.11.53/ENGLISH/cases/Nahimana/decisions/071128_judgement.pdf.

лигиозной группы и подстрекательством к геноциду. Хотя последнее обычно и сопровождается кампанией по разжиганию вражды к той или иной части населения, прямое и публичное подстрекательство всё же предполагает прямой призыв к гражданину (гражданам) совершить акт геноцида (п. 692, 726). При этом должны учитываться языковой и культурный контекст такого высказывания.

Разбирая конкретные обстоятельства в обвинении журналиста радиостанции RTLM, Международный уголовный трибунал по Руанде счёл подстрекательством к совершению геноцида в отношении тутси его выступления по радио с выражением надежды, что *«нами продолжится их уничтожение теми же темпами»*, и о том, что оно будет происходить по причине принадлежности к одной и той же этнической группе (п. 756). В отношении журналиста газеты «Кангура» суд признал прямым подстрекательством его высказывание, что после вывода из страны сил ООН *«все тутси и трусы из числа хуту будут уничтожены»* (п. 773).

Ограничения права собственности на СМИ

В демократическом государстве средства массовой информации не должны служить преимущественному продвижению экономических и персональных интересов кого-либо. Подобное «продвижение» ограничивает доступ граждан к противостоящей или несоответствующей этим интересам информации, приводит к замалчиванию общественно важных сведений, к так называемым «информационным войнам» и, как следствие, вредит развитию свободы массовой информации и демократии в целом. Общеизвестно, что для укрепления плюрализма средств массовой информации в демократическом государстве необходимо гарантировать как абсолютную прозрачность в вопросах собственности, так и поддержание климата здоровой экономической конкуренции. Последнее должно включать в себя не только юридические меры по ограничению концентрации и недобросовестной конкуренции, но и организационные меры по содействию децентрализации рынка. При

этом следует понимать, что свобода массовой информации – право личное, а владельцы СМИ имеют лишь дополнительное право собственности на конкретную продукцию массовой информации.

Государственные СМИ имеют преимущества по сравнению с частными, которые заключаются не только в прямой финансовой поддержке, но и в том, что они получают больший доступ к информации из государственных источников. Уход же государства с рынка СМИ позволил бы всем редакциям действовать в равных экономических условиях, иметь равные возможности по доступу к информации, по использованию ресурсов инфраструктуры, лишил бы органы государственной власти опасной возможности навязывать свою точку зрения гражданам. Тем самым были бы расширены возможности развития информационного плюрализма и идеологического разнообразия журналистики.

Правовое регулирование концентрации СМИ предполагает наличие у соответствующих органов достоверной информации о структурах, владеющих средствами массовой информации, а также о третьих сторонах, которые через эти структуры способны воздействовать на независимость редакций. К тому же прозрачность средств массовой информации обеспечивает гражданам возможность составить собственное представление о происхождении информации, идей и мнений, которые распространяют СМИ.

Вопросы ограничения концентрации и обеспечения прозрачности требуют своего безотлагательного отражения и учёта в правовой системе с целью искоренения самой возможности монополизации мнений и информации, использования СМИ для пропаганды, с целью приближения национального законодательства к общепринятым в современном обществе стандартам. Ориентиром здесь является Рекомендация № R (94) 13 Комитета министров государствам – членам Совета Европы относительно мер обеспечения прозрачности средств массовой информации. В ней Совет Европы рекомендует правительствам включить в национальное законодательство положения, имеющие целью гарантирование и содействие прозрачности средств массовой информации. Ведь контроль над СМИ со стороны

частных корпораций может поставить под угрозу свободу массовой информации в той же мере, в которой это делает произвол со стороны государства.

В контексте этой проблемы представляется разумным решение **ИТАЛЬЯНСКОГО** регулятора в области телерадиовещания – Управления по гарантиям в сфере коммуникаций (*итал.* Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – AGCOM) от 6 июля 2005 г. Само это решение следовало соответствующим нормам Закона о вещании 2004 г. В нём AGCOM определила, что независимые вещатели получают квоту в 40 процентов ёмкости мультиплексов цифрового наземного телевидения (см. гл. V), закрепляемую за ними до завершения распределения частот для целей цифрового телевидения. Под независимостью здесь понимается отсутствие связи с двумя основными игроками в сфере национального вещания – компаниями РАИ и РТИ (принадлежащей группе «Медиасет»). Эти независимые вещатели, однако, обязаны:

- уважать принципы плюрализма и объективности, предлагать программы разнообразных жанров с целью удовлетворения потребностей различных категорий зрителей, особенно в наиболее популярные часы показа (прайм-тайм);
- уважать основные права человека и воздерживаться от показа насилия и порнографии;
- предлагать популярные программы с целью повышения доли зрителей и доходов от рекламы на частотах ЦНТ и соответствовать, по меньшей мере, двум из следующих критериев:

1) демонстрировать развлекательные программы (например, ток-шоу, телеигры), прямые трансляции важных событий (спортивных соревнований, общественных, культурных, музыкальных мероприятий);

2) демонстрировать программы для массовой аудитории, которые расширяют кругозор в вопросах науки, культуры, истории или музыки;

3) демонстрировать художественные программы, телефильмы, сериалы, комедии и кинофильмы с учётом обязательств в отношении показа европейских произведений по Директиве Евросоюза «Телевидение без границ» (впослед-

ствии преобразованной в Директиву об аудиовизуальных медиауслугах);

4) демонстрировать программы для детей и молодёжи.

В случае невозможности удовлетворения всех заявок на получение места для цифрового вещания приоритет должен отдаваться тем, кто берётся обеспечить показ максимального набора перечисленных выше типов программ. Распределяться места мультиплекса должны исходя из принципов справедливости, гласности и отсутствия дискриминации и в целях обеспечения плюрализма программ.

По этой причине РАИ и РТИ должны как минимум за 60 дней до распределения сообщать на своих интернет-сайтах о намерении предоставить канал ЦНТ, указывая в объявлении технические и экономические требования к заявителю. Все соглашения между РАИ или РТИ и заинтересованным вещателем должны предварительно направляться в AGCOM с целью обеспечения их соответствия указанным обязательствам. AGCOM также компетентен разбирать споры, которые могут возникнуть в отношении действительности таких соглашений²¹.

В процессе развития информационных технологий компании, несущие основные расходы, в определённой мере как бы инвестируют и в ограничение конкуренции с ними других компаний. Естественно, это налагает ответственность на органы власти по определению оптимального баланса между содействием сотрудничеству на рынке и созданием особых условий для тех, кто готов вкладывать средства в технический прогресс, а не ждать его плодов в результате деятельности конкурентов. При рассмотрении такого вопроса, как концентрация, нужно учитывать необходимость чрезвычайно больших капиталовложений в инфраструктуру. Возможно, что определённый уровень концентрации – это единственный способ предотвратить банкротство многих медиакомпаний. Если ограничения концентрации или слияний компаний будут чрезмерно строгими, то это может

²¹ *Cappello M. Italy: 40 % of DTT Capacity on the Multiplexes of RAI and RTI for Independent Content Providers // IRIS. – 2005. – 9:15/26. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/9/article26.en.html>.*

привести к тому, что многие из них не смогут развиваться в условиях «прорывных» цифровых технологий. Но и ослабление ограничений должно быть тщательно продумано, с тем чтобы законодательство о конкуренции оставалось на страже интересов потребителей.

Уже сегодня мы наблюдаем примеры концентрации на рынке вещания, например на рынке аналогового платного ТВ. Цифровизация меняет способ потребления массовой информации, делая его схожим с процессом потребления иных коммуникационных услуг, например интернет-услуг.

При определении и возможном правовом регулировании концентрации существенным представляется определение понятия «рынок». Например, платное ТВ и бесплатное эфирное вещание – это один и тот же рынок или два разных рынка? Продукт потребления может быть здесь один и тот же, но условия потребления – различны. На сегодняшний день считается, что это два рынка, но ситуация может измениться. Сегодняшние СМИ – это сложная отрасль с высокими издержками, монополистическими тенденциями и потребностью в особой инфраструктуре. Нельзя допустить введение конкурирующим компаниям несовместимых технических стандартов или ограничивать право доступа к ним. Разумеется, ограничение концентрации допустимо для противодействия негативным её последствиям, когда они выходят за рамки естественных колебаний структуры рынка.

Смысл ограничения концентрации лежит в обеспечении плюрализма СМИ. С точки зрения традиционного антимонопольного права наличие на рынке многих компаний – достаточное условие конкуренции, исходящее из того, что сам потребитель уже выберет нужный ему продукт. Оно не предполагает наличия на рынке многих игроков, но предлагающих по большей части один и тот же товар. Однако многочисленность изданий и телерадиопрограмм не гарантирует плюрализма, если ими предлагается схожее содержание. Вот почему концентрация СМИ подлежит особому регулированию, принимающему во внимание содержание продукции.

Совет Европы неустанно рекомендует государствам-членам иметь такое законодательство, которое ограничивает концентрацию СМИ, а также ввести любые иные допол-

нительные правовые механизмы для развития плюрализма массовой информации. Он также рекомендует укрепление общественного вещания как решающего противовеса концентрации сектора частных СМИ²². Необходимые для этого меры перечислены в ряде актов.

Наиболее подробно они разработаны в **Декларации о защите роли СМИ в демократическом обществе в контексте концентрации СМИ** и в **Рекомендации о плюрализме СМИ и разнообразии их содержания**, принятых Комитетом министров Совета Европы 31 января 2007 г.

В Декларации отмечается, что в результате глобализации и концентрации происходят изменения в сфере СМИ. Они носят положительный характер, поскольку ведут к эффективной работе рынка, к ориентированному на потребителя содержанию и к созданию новых рабочих мест. Однако изменения представляют угрозу в том, что подрывают разнообразие СМИ на малых рынках, многообразие каналов и площадок для проведения общественной дискуссии. Концентрация СМИ может привести к ситуации, когда горстка владельцев СМИ получает контроль над «повесткой дня» такой дискуссии. По этой причине Декларация подчёркивает желательность отделения контроля над СМИ от политической власти в государстве. Она также указывает на значение правовых механизмов обеспечения прозрачности вопросов собственности на СМИ и подтверждает, что достойно оснащённое и получающее необходимое финансирование общественное вещание может выступать противовесом негативным последствиям чрезмерной концентрации СМИ. Другим способом развития разнообразия мнений может выступать поощрение развития некоммерческих СМИ.

Рекомендация подтверждает тезис о том, что СМИ необходимы для функционирования демократического общества, так как они развивают общественную дискуссию, политический плюрализм и понимание необходимости разнообразия мнений. В этом акте государствам-участникам

²² Приложение к Рекомендации Rec (2003) 9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания.

рекомендовано рассмотреть включение в национальное право или практику ряда мер. К ним относятся разнообразные правила – от регулирующих вопросы собственности до касающихся получения вещательных лицензий и показа обязательных для трансляции каналов.

Ещё раньше **Рекомендация** № R (99) 1 Комитета министров государствам – членам Совета Европы **относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации** рассмотрела развитие концентрации вещания как угрозу плюрализма в СМИ. Она предложила принятие необходимых мер – таких, как создание в сфере средств массовой информации специальных органов, наделённых правом противодействовать слияниям компаний и другим операциям по их концентрации, угрожающим плюрализму средств массовой информации, либо наделение такими правами уже существующих органов регулирования вещательного сектора. Схожим образом Рекомендация Rec (2003) 9 призвала государства, входящие в Совет Европы, установить правила по ограничению концентрации собственности СМИ²³.

Резолюция № 1636 (2008) Парламентской Ассамблеи Совета Европы устанавливает, что прозрачность вопросов собственности СМИ и экономического влияния на СМИ является одним из индикаторов СМИ в демократическом обществе. В тексте Резолюции говорится: *«Должны применяться законодательные рычаги, препятствующие возникновению монополий СМИ и доминирующего положения на рынке СМИ. В дополнение следует принимать конкретные меры, поощряющие развитие плюрализма СМИ»*²⁴.

Ограничения права собственности иностранцев

На стыке проблем информационной безопасности и ограничения концентрации СМИ лежит определение рамок

²³ П. 18 Приложения к Рекомендации Rec (2003) 9.

²⁴ П. 8.18. См. текст Резолюции № 1636 (2008) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Индикаторы СМИ в демократическом обществе» (на рус. яз.) // URL: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/1636.htm.

возможностей иностранного капитала в сфере национальных СМИ. Ограничения на сей счёт предусмотрены в ряде стран мира, в том числе западных, – по причине защиты национальных источников информации от политического влияния из стран зарубежья, а также местного бизнеса от мощных возможностей транснациональных корпораций. Из всех СМИ особой защитой от иностранной экспансии повсеместно пользуется телевидение, как самое влиятельное и доступное для населения.

На сегодняшний день иностранное владение *печатными* СМИ разрешено в большинстве демократических государств мира. При этом во многих развитых странах сохраняются ограничения на участие иностранного капитала в *вещательных* компаниях. Во многих таких государствах действует запрет иностранным физическим или юридическим лицам быть держателями лицензий на вещание. В США такой запрет был установлен ещё в 1934 г. в **Зако-не о связи**. Интересно, что, когда в 1996 г. в закон вносились радикальные изменения в связи с наступлением эпохи новых телекоммуникационных технологий, предлагалось снять запрет в отношении представителей тех государств, которые установят на своей территории аналогичный режим для американских компаний, но всё так и осталось без перемен. Ни иностранное лицо, ни иностранная корпорация не вправе получать лицензию на вещание в США.

В Великобритании, согласно **Закону о вещании** 1990 г., на частные общенациональные каналы эфирного телевидения могут претендовать только английские подданные или граждане стран – членов Европейского союза (ЕС), а также компании, созданные в соответствии с законодательством Великобритании или стран ЕС и расположенные на их территории. Во Франции участие иностранных (не из стран Европейского союза) физических или юридических лиц в акционерном капитале телекомпаний ограничено 20%.

Нормативные документы **австралийского** управления по вещанию при определении иностранных лиц, имеющих право осуществлять контроль за деятельностью компаний-вещателей, устанавливают в качестве барьера владение 15% их акций. При этом управление считает участие в

акционерном капитале только одной из возможных форм установления контроля над компанией. Уставные документы или договоры между акционерами могут также предусматривать: возможность одного или нескольких лиц осуществлять прямой контроль за содержанием программ и составлением сетки вещания; право налагать вето в отношении действий Совета директоров компании-лицензиата; право назначать или отклонять кандидатуры половины и более членов Совета директоров; иным образом оказывать определяющее влияние на решения, принимаемые органами управления компании-вещателя.

Любая страна стремится к интеграции в международное экономическое пространство и к созданию у себя передового информационного общества – одной из разновидностей общества постиндустриального. Процессы глобализации хозяйства не могут не охватывать сферу средств массовой информации. Они включают в себя кооперацию и поглощение транснациональными корпорациями издательств и компаний, оказывающих аудиовизуальные услуги, в том числе телевизионные. Развитие новых технологий, действующих через голову национальных правил и ограничений, лишает указанные запреты части их смысла: иностранные лица всё равно получают доступ к воздействию на информационное поле граждан. В силу этого можно предположить, что данные ограничения допуска иностранцев на информационный рынок страны не имеют перспективы.

Свободные выборы и свободные СМИ

Свобода массовой информации и свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа, являющееся формой реализации права граждан на участие в управлении делами государства, представляют собой две равновеликие ценности демократического строя, неразрывно связанные между собой. Для действительной свободы осознанного выбора избирателя в условиях идеологического и политического многообразия и многопартийности необходима его полная информированность о кандидатах и

избирательном процессе. Поэтому, с одной стороны, ограничение свободы массовой информации в предвыборный период неизбежно ведёт к ограничению права граждан на управление страной, на народовластие. С другой стороны, свобода массовой информации в том формате, в котором она существует вне избирательного процесса, также может способствовать ограничению названного права граждан, например путём чрезмерного давления, обмана, подмены воли избирателя волей журналистов и т.д. «Грязные технологии», заказные материалы в СМИ ведут к дискредитации самой идеи демократических выборов и демократии в целом.

Ограничения свободы массовой информации в период избирательной кампании могут иметь различные цели, например объективное информирование избирателей, обеспечение равенства прав кандидатов, защиты их чести и достоинства и т.п. Именно в период избирательных кампаний государство оказывает наибольшее воздействие на процесс функционирования средств массовой информации. Голосование представляется своего рода апофеозом демократии, чуть ли не единственным случаем, когда о ней можно говорить как о праве каждого реализовать свою политическую волю и путём выбора своих представителей в тот или иной орган государственной власти участвовать в управлении своей страной.

Для того чтобы этот выбор был осознанным, он должен быть основан на как можно более полной информации о кандидатах. В современном мире эта цель, в свою очередь, достигается через СМИ. Проведение выборов невозможно без возложения на средства массовой информации определённых обязанностей, прежде всего по объективному информированию избирателей.

В данной ситуации ценности свободы слова и свободы массовой информации зачастую подчиняются праву граждан получать достоверные сведения о кандидатах на выборную должность. Определённые ограничения редакционной независимости в период выборов касаются прежде всего электронных СМИ, оказывающих наибольшее влияние на настроение избирателей. Но и для предвыборных

сообщений печатных изданий могут существовать правила, отличные от обычных норм регулирования содержания.

С другой стороны, средства массовой информации также должны иметь гарантии своей независимой деятельности, например по контролю за избирательным процессом или защиты от давления политических кругов. Тотальные ограничения в этой сфере не соответствуют демократическим целям. Поэтому необходимо, исходя из принципа пропорциональности ограничений и санкций преследуемой законной цели, найти «золотую середину» в законодательном регулировании данной сферы общественных отношений, с тем чтобы необходимое ограничение свободы массовой информации по возможности не умаляло и свободы выборов.

Оценивая взаимосвязь права на свободные выборы и права на свободу слова и информации, Европейский суд по правам человека в постановлении от 19 февраля 1998 г. по делу *«Боуман против Соединённого Королевства»* подчеркнул, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, они взаимосвязаны и укрепляют друг друга. По этой причине особенно важно, чтобы в период, предшествующий выборам, информация и мнения могли циркулировать свободно. При некоторых обстоятельствах эти два права, цель которых – обеспечить свободное выражение мнений граждан при избрании законодательной власти, вступают в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определённых ограничений свободы слова, которые в обычных условиях неприемлемы.

В чём же обычно состоит главная обязанность средств массовой информации в период предвыборной кампании? Прежде всего, это соблюдение *равных прав кандидатов* на доступ к избирателям посредством телевидения. Права эти в странах Запада в основном заключаются в следующем: право на получение *равного объёма* эфирного времени; право на *равную частоту* обращений к избирателям через средства массовой информации; равное право на *время суток*, когда агитационный материал выходит в эфир

(и, следовательно, на размер потенциальной аудитории). Наконец, это *равные расценки* за использование времени.

Все эти четыре элемента важны и составляют суть равных прав кандидатов. С объёмом всё просто: если кандидат А хочет купить час на канале X, то и кандидаты В и С должны получить право купить на этом же канале час времени. Если кандидат С впоследствии докупает ещё десять минут, то, следовательно, кандидаты А и В также имеют право купить такое же время. Если же кандидат С покупает вместо десяти минут пятнадцать, то остальные два кандидата также получают право на дополнительные пять минут и т.д. Телевизионная компания не имеет права отказать им, сославшись на нелюбовь к тем или иным политикам, партиям и политическим течениям или на уже сформированную сетку вещания, на обязательства перед рекламодателями и производителями программ. В этом заключается равенство по объёму вещания.

Равенство по частоте и времени выхода в эфир на практике означает следующее. Если кандидат А получает час времени, который разделён на тридцать эфиров по две минуты, а кандидату В тоже дают час, но при условии, что он использует его сразу, то принцип равенства нарушается. Второй кандидат имеет право потребовать также разделить свой час на тридцать эфиров по две минуты. Если один кандидат просит время с трёх до четырёх часов дня, чтобы обратиться к домохозяйкам, то и другой имеет право получить именно это время. Если же он получит время с семи до восьми вечера, когда его увидит гораздо бóльшая часть зрителей, то и первый кандидат вправе потребовать время в «прайм-тайм».

Наконец, если первый кандидат платит за час эфира 10 тыс. долларов, то второй тоже должен получить час за ту же сумму. Если же он получает его за 9 тыс., то первому должны вернуть тысячу. Однако если первый кандидат получает час эфира за 10 тыс. долларов, а у второго кандидата нет такой суммы, то считается, что он не смог воспользоваться равным правом на доступ к избирателям через средства массовой информации. И хотя в ряде западноевропейских стран существует практика бесплатного

предоставления эфира кандидатам (обычно по общественным телерадиовещательным каналам), необходимо помнить, что во многих других – телерадиоэфир только платный. Таким образом, при отсутствии у кандидата средств на ведение предвыборной агитации через СМИ формально принцип равенства нарушен не будет.

В некоторых европейских странах существует обязанность предоставлять бесплатное эфирное время на общественном радио и телевидении и печатную площадь для проведения агитационных мероприятий кандидатов и партий.

Практика регулирования кампаний в США

В США был ряд судебных случаев, которые показали границы свободы средств массовой информации, границы свободы слова кандидатов во время предвыборной кампании. В начале 1979 г. тогдашний президент страны Джимми Картер и вице-президент Уолтер Мондейл обратились в три ведущие американские телесети – Эн-би-си, Эй-би-си и Си-би-эс – с просьбой предоставить тридцать минут эфирного времени, для того чтобы объявить о начале своей избирательной кампании и изложить основные положения предвыборной программы. Выборы должны были состояться только в ноябре 1980 г., но ничто по закону не препятствует кандидатам объявлять о своей кампании пусть даже за несколько лет до дня голосования и обращаться с просьбами к средствам массовой информации размещать их предвыборные материалы. Вскоре после того, как письменная просьба была направлена в три телекомпании, президент и вице-президент государства получили встречные предложения следующего характера. Си-би-эс предложила им пять минут времени вместо тридцати, а Эн-би-си и Эй-би-си сочли, что ещё рано начинать предвыборную кампанию, и предложили руководителям страны подождать более подходящего с точки зрения рейтингов времени для начала избирательной кампании. Ситуация была достаточно необычная: отказали не простым кандидатам,

а действующим президенту и вице-президенту. Картер и Мондейл обратились с жалобой в Федеральную комиссию связи (ФКС) – главный орган исполнительной власти, регулирующий деятельность телекомпаний в США. ФКС поддержала обращение Картера и Мондейла и обязала станции предоставить им время. Тогда телекомпании обжаловали это решение Федеральной комиссии в суде. Лишь в 1981 г. Верховным судом США было принято окончательное решение, по которому вещатели могут отказывать кандидатам в предоставлении эфирного времени, за исключением случаев, когда с такой просьбой обращаются кандидаты на высшие должности в стране, т.е. на пост президента, вице-президента и на места в конгрессе США.

Другой важный вопрос заключается в том, должны ли вещатели и газеты нести ответственность за то, что говорят кандидаты, получив доступ к СМИ? По этому поводу было несколько решений Верховного суда США. Одно из них было принято в 1959 г.: тогда в предвыборной полемике кандидат в конгресс США назвал некий Северо-Дакотский союз фермеров «прокоммунистической организацией». Союз фермеров подал на вещателя судебный иск в связи с нанесением урона своей репутации. Верховный суд постановил, что телестанция не должна нести ответственности в случае распространения ею порочащих сведений, если эти сведения сообщает кандидат в конгресс США.

В 1972 г. некто Стоумер, кандидат в сенат США, называя себя «кандидатом от всех белых американцев», в выступлениях по телевидению обвинял американское законодательство о гражданских правах в том, что рабочие места белых отданы неграм, и призывал избирателей поддержать права белого населения. Несмотря на жалобы со стороны различных негритянских организаций, Федеральная комиссия связи отказалась ограничить свободу высказываний кандидата Стоумера по ТВ, и ему было предоставлено право продолжать свою кампанию с расистских позиций.

Наконец, в 1992–1994 гг. во время другой избирательной кампании представители общественной группы под названием «Объединение за запрет аборт» декларировали свою предвыборную программу следующим образом: они

демонстрировали в сюжетах политической рекламы зародыши человека, а также части тел зародышей, которые были извлечены из материнского чрева в ходе искусственного прерывания беременности. Эта политическая реклама транслировалась по различным телеканалам как вечером, так и днём. В связи с этим в ФКС поступило много жалоб о том, что такого рода кадры наносят ущерб психике несовершеннолетних зрителей. Однако Федеральная комиссия связи, признав эти рекламные ролики непристойными, всё же отказалась запретить их показ, ограничившись предложением вещателям заранее предупреждать зрителей о характере демонстрируемых материалов²⁵.

Как видим, во всех перечисленных случаях Верховный суд США и Федеральная комиссия связи посчитали, что кандидаты вправе говорить всё, что им заблагорассудится, – пусть избиратели увидят их такими, какие они есть. Средства массовой информации, следовательно, не должны нести ответственность за распространение сведений, которые, не исходя они от кандидатов, принесли бы СМИ массу неприятностей.

Прецедентное решение в отношении того, что можно говорить о самих кандидатах, было вынесено ещё в 1908 г. судом в штате Канзас по делу *«Коулман против Макленнана»*. Прокурор штата, который был кандидатом на переизбрание на эту должность, а также членом комиссии, занимавшейся управлением фондами учебных заведений штата, подал в суд на издателя газеты за распространение недостоверных, порочащих сведений. Основанием послужила газетная статья, где излагались факты, касающиеся его официальной деятельности в связи с одной финансо-

²⁵ Кстати, в схожем конфликте в Англии палата лордов (высший суд страны) постановила, что вещатели вправе были отказаться от передачи видеосюжетов, в которых содержались схожие изображения. Если бы они поступили иначе, это привело бы к неоправданному оскорблению общественного мнения. Лорд Хоффман сказал: *«По моему мнению, ...не в общественных интересах освобождать партийные предвыборные ролики от требования соблюдать хороший вкус и правила благопристойности – на том лишь основании, что их послание требует передачи в эфир оскорбительных материалов»*.

вой сделкой. Ответчик попросил освободить себя от необходимости доказывать их достоверность, и судья, несмотря на возражения истца, проинформировал присяжных о том, что *«если статья публикуется и распространяется среди избирателей с единственной целью ознакомить их с тем, что, по мнению ответчика, является правдивой информацией о кандидате на общественную должность, – с тем чтобы дать избирателям возможность сделать более осмысленный выбор, – и всё это делается добросовестно и без злого умысла, то за её публикацию ответственность не возникает, даже если содержащиеся в ней материалы фактически неверны и оскорбительны по отношению к истцу. Единственной возможностью наступления ответственности будет доказывание истцом фактического злого умысла ответчика в опубликованной статье»*. Суд присяжных решил, что истец не смог доказать злого умысла, вследствие чего общий вердикт был вынесен в пользу ответчика. Истец опротестовал это решение в суде высшей инстанции.

Верховный суд штата Канзас аргументировал своё решение следующим образом: *«Мы исходим из непреложного правила граждан свободно обсуждать личные и профессиональные качества кандидатов на выборные должности. Значение такой дискуссии для государства и общества столь велико, а преимущества её столь очевидны, что они более чем компенсируют неудобства, доставляемые отдельным лицам из-за проявления к ним такого рода внимания. Даже возможность случайного причинения вреда репутации отдельных лиц не должна считаться угрожающей по сравнению с интересами общества, хотя временами такой вред может оказаться весьма значительным. Общественная польза от гласности настолько велика, а шанс нанести вред частному лицу настолько незначителен, что подобные обсуждения должны находиться под особой защитой»*.

Таким образом, Верховный суд штата поддержал разъяснение суда первой инстанции присяжным как соответствующее правильному пониманию закона, отметив: *«В таком деле обстоятельства дают повод для привилегии, определяемой следующим образом: всякий, кто утверждает, что он был оклеветан каким-то сообщением в средствах массовой ин-*

формации, должен доказать фактический злой умысел или же не иметь никаких возражений по этому поводу. Данная привилегия распространяется на целый ряд вопросов, в том числе на обсуждение общественно значимых вопросов, общественных деятелей и кандидатов на выборные должности».



Вопросы для закрепления прочитанного материала

1. Почему одной лишь отмены цензуры недостаточно для свободы прессы?
2. Продемонстрируйте связь плюрализма прессы и привилегий журналистов.
3. В каких случаях полезна государственная поддержка СМИ?
4. В чём опасность государственной регистрации СМИ?
5. В чём специфика концентрации на рынке СМИ? Зависит ли она от числа предлагаемых на нём изданий и телепрограмм?
6. Почему «информационная безопасность» и «терроризм» стали ключевыми понятиями в вопросах свободы массовой информации?
7. Каковы основные принципы равных прав кандидатов по западному законодательству?
8. Приведите возражения на решение суда по делу «*Кулман против Макленнана*».
9. Чем международное информационное сотрудничество отличается от информационной войны? Приведите примеры из современной истории.

Список рекомендуемой литературы

Брейкман К. Подстрекательство к геноциду // Военные преступления. Это надо знать всем / под ред. Р. Гутмана и

Д. Рифа. – Лондон, 1999. Текст на рус. яз. // URL: <http://index.org.ru/crimesofwar/genocide.html>.

Вартанова Е. Л. Медиаэкономика зарубежных стран. – М. : Аспект-пресс, 2003. – 336 с.

Журналистика и СМИ против террора / под ред. Е. Л. Вартановой. – М. : МедиаМир, 2009. – 288 с.

Закон США о коммуникациях (1934 г.). Параграф 315 (с коммент.) // Законодательство и практика масс-медиа. – 1995. – № 11. – С. 22.

Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии. – 2-е изд., испр. и доп. / пер. с англ. – М. : Права человека, 2000. – С. 161–162, 181–182, 190–191.

Нейман-Меткалф К., Рихтер А. Г. Путеводитель по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание. – Вена : Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2010. – 137 с. (на рус. яз.) // URL: <http://www.osce.org/ru/fom/73721>.

Майн Х. Средства массовой информации в Германии / пер. с нем. – Берлин : UVK Medien, 2000. – 236 с.

Макеенко М. И. Борьба с терроризмом и свобода слова: USA PATRIOT Act – 5 лет в эфире // Меди@льманах. – 2006. – № 3. – С. 26–29.

Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ / под ред. Г. В. Винокурова, А. Г. Рихтера, В. В. Чернышова. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2000. – С. 205–411.

Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США / под ред. А. Г. Рихтера. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – С. 98–112.

Прайс М. Масс-медиа и государственный суверенитет: Глобальная информационная революция и её вызов власти. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2004. – 332 с.

Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации (пер. с англ.). М., 2000. – 97 с. URL: <http://medialaw.ru/publications/pdf/ее.pdf>

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

Прохоров Е. П. Обеспечение информационной безопасности в деятельности СМИ. – М. : Пульс, 2001. – 90 с.

Регистрация средств массовой информации в регионе ОБСЕ: Наблюдения и рекомендации. – Вена : Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2006. См. текст на рус. яз. // URL: <http://osce-fom.cjes.ru/docs/?did=7>.

Телевидение в Европе: регулирование, политика и независимость. Публикация Ин-та Открытого Общества. – Будапешт, 2006. – См. текст на рус. яз. // URL: http://www.soros.org/initiatives/media/articles_publications/publications/eurotv_20051011/more/eurotvrus_20051011.pdf

Свободная и ответственная пресса (пер. с англ.) / Науч. ред. к.ф.н. М. Макеенко. – М. : Издательство «ВК», 2005. – 132 с.

Энциклопедия мировой индустрии СМИ : учеб. пособие для студентов вузов / Е. Л. Вартанова, М. И. Гутова, В. Л. Иваницкий; под ред. Е. Л. Вартановой. – М. : Аспект Пресс, 2006. – 376 с.

Berger G. Media Legislation in Africa: A Comparative Legal Study. –Grahamstown : UNESCO, 2007. – 180 p.

Интернет-ресурсы

Институт развития избирательных систем (ИРИС). URL: <http://www.democracy.ru/>.

Право и средства массовой информации. URL: <http://medialaw.ru/>.

Фонд развития информационной политики. URL: www.frip.ru.

Материалы по делу «*Джавадов против России*» // Сайт Центрально-Чернозёмного Центра защиты прав СМИ. URL: http://www.mmdc.narod.ru/caselaw/process_3.html.

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. URL: <http://web1.law.edu.ru/>.

ГЛАВА IV

ДИФФАМАЦИЯ И ОСОБЫЙ СТАТУС СМИ

Особый статус СМИ

Большинство международных и национальных актов о свободе информации делают исключение в отношении распространения порочащих сведений. Например, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (см. гл. I) позволяет государствам устанавливать ограничения свободы выражения мнения, если речь идёт о защите репутации других лиц. С репутацией связано понятие *диффамации*. Под ней англосаксонское общее право понимает примерно следующее: *«необоснованная или не имеющая законного оправдания публикация, рассчитанная нанести вред репутации другого лица путём представления его объектом ненависти, презрения или насмешки»* (дело *«Пармитер против Купланда»*, 1840). Под словом «рассчитанная» английский суд понимает не умысел автора публикации, а вероятность нанесения вреда.

подавляющую часть всех судебных дел с участием СМИ и журналистов в любой стране мира составляют гражданские дела, связанные с распространением диффамации (т.е. порочащих честь и репутацию сведений). Правдивость порочащих сведений в современном праве служит достаточной защитой от подобных исков. Однако доказать в суде правдивость распространённых сведений журналисту и редакции подчас сложнее, чем самим убедиться в истинности своих суждений и сообщений. Возникают неизвестные прессе обстоятельства, появляются неожиданные свидетели, которые опровергают, казалось бы, логичную картину произошедших неблагоприятных событий.

Важнейшим инструментом защиты чести и достоинства, как, впрочем, и общего права на полное и объективное осведомление граждан, международное право считает публикацию опровержения или ответа. Организация Объединённых Наций в Конвенции о международном праве опровержения признаёт, что *«в соответствии с профессиональной этикой все корреспонденты и информационные агентства должны придерживаться обычной практики передачи в том же порядке или опубликования опровержений тех информационных сообщений, переданных или опубликованных ими, которые оказались ложными или искажёнными»*¹.

В то же время роль прессы для получения гражданами информации о важных для них вопросах столь велика в современном обществе, что наложение на неё функций по верификации сведений в той степени, в какой это характерно скорее для правоохранительных органов, не всегда разумно. Обратное может привести к самоцензуре и уклонению прессы от обсуждения острых и болезненных для репутации вопросов. Это, в свою очередь, нанесёт ущерб свободе массовой информации и, в итоге, общественным интересам. Все последние десятилетия национальные и международные суды пытаются найти баланс между защитой привилегий и иммунитета СМИ в целях свободы массовой информации, с одной стороны, и правом лица на защиту своей репутации, с другой. Происходит это по нескольким направлениям:

- установление различия между утверждениями фактов и высказыванием мнений;
- расширение пределов критики публичных фигур;
- учёт важности сведений для общественной дискуссии;

¹ Организация Объединённых Наций, Генеральная Ассамблея. A/RES/630 (VII). Седьмая сессия 630 (VII). Конвенция о международном праве опровержения (принята на 403 пленарном заседании 16 декабря 1952 г.). См. официальный текст на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/international/circ.htm.

- отмена уголовной ответственности и (или) санкций в виде лишения журналистов и редакторов свободы за распространение диффамации.

Попытаемся разобраться в сути этих проблем.

Факт и мнение

Кроме свободы слова и права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию международное право также гарантирует гражданам сходные, но не тождественные им свободы мысли и мнений, включая свободу придерживаться своих мнений и убеждений и выражать их. Продуктом реализации этих двух групп прав являются утверждения о фактах и выражающие мнения сообщения, то есть дескриптивная и оценочная информация.

Гражданская ответственность за распространение порочащих сведений о том или ином лице обычно наступает в случае их недостоверности. Категория недостоверности с трудом применима к выраженным в порочащих сведениях мнениям и убеждениям. Причина тому – невозможность определения судом истинности либо ложности мнения. Можно выяснить правдивость порочащего сообщения о том или ином событии, но как подтвердить в суде мнение о некусной пище в том или ином ресторане, неопрятном виде чиновника или неверной политике органа власти?

Следовательно, мнение (комментарий, авторская реминисценция, сравнение и т.п.) должно иметь иммунитет от гражданских исков по защите чести и достоинства. Такая позиция следует практике Европейского суда по правам человека. Его точка зрения была сформулирована, в частности, в известном постановлении по делу *«Лингенс против Австрии»* (8 июля 1986 г.). В этом деле журналист и издатель Петер Лингенс был осуждён по положениям Уголовного кодекса Австрии за публикацию двух статей в венском журнале *«Профиль»*, в которых содержалась резкая критика в адрес австрийского канцлера Бруно Крайского. В частности, ставилось под сомнение то, что Крайский под-

ходит для осуществления политических функций. Национальные суды постановили, что использованные выражения «низкопробный оппортунизм», «аморальный» и «недостойный» носили клеветнический характер, их правоту журналист доказать не смог, в результате чего Лингенс был признан виновным и приговорён к выплате денежного штрафа. Правительство Австрии представило Европейскому суду по правам человека аргументацию, что вынесенная санкция *«сама по себе не служит препятствием»* никому из журналистов свободно высказывать своё мнение. Суд, однако, пришёл к заключению, что наложенное на автора наказание *«тем не менее было равносильным своего рода порицанию, которое, вероятно, могло отбить у него охоту заниматься подобной критикой в будущем»*. С точки зрения ЕСПЧ, выполнить требование австрийских судов доказывания в отношении оценочных суждений невозможно. Следовательно, оно нарушает саму свободу выражения мнения, которая является основополагающей частью права, гарантированного статьёй 10 ЕКПЧ.

В другом деле (*«Торгерсон против Исландии»*, 25 июня 1992 г.) речь шла о том, что журналист написал о грубости полиции, приводя в качестве аргумента распространяемые слухи (*«люди говорят»*) о жертвах *«зверей в форме»* и историю одного человека, который, по словам его друзей, пострадал от полицейской жестокости. В иске о диффамации полицейская ассоциация представила доказательства того, что этот человек пострадал по другим причинам. Торгер Торгерсон не смог доказать правдивость фразы *«звери в форме»* и проиграл дело в исландском суде. Но Европейский суд по правам человека постановил, что это решение было нарушением статьи 10 Конвенции, ведь журналист сообщал о том, что говорили другие люди о грубости полиции, т.е. о том, что неназванные сотрудники полиции Рейкьявика совершают серьёзные нарушения закона. Требование, чтобы он доказал правдивость этого, поставило перед ним слишком сложную, если не невыполнимую задачу.

В судебном постановлении говорится, что если статья 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод за-

прещает требовать доказывания правдивости собственного субъективного мнения, то она также препятствует требованию доказывать правдивость мнений и других людей. Таким образом, факты, на которых журналист добросовестно основывает свои собственные выводы, могут быть историями или слухами, источниками которых служат другие люди (даже если их личности не могут быть установлены) или общественное мнение. В противном случае *«открытая дискуссия об общественно важных темах может быть ограничена»*. В своих публикациях Торгерсон употреблял достаточно агрессивные эпитеты. Но так как статья 10 защищает не только суть, но и тон высказывания, то мнение может носить радикальный, агрессивный и полемичный характер. Именно в постановлении по этому делу ЕСПЧ указал, что пресса играет необходимую роль «сторожевого пса» в обществе, то есть позволяет следить за деятельностью органов власти, контролировать её (см. также гл. II).

В целом позиция Европейского суда по правам человека заключается в том, что в отношении оценочных суждений обязанность привести доказательства выполнить невозможно, а сама такая обязанность наносит ущерб свободе выражения мнения. В деле *«Далбан против Румынии»* (28 сентября 1999 г.) суд высказался наиболее определённо: *«Представляется неприемлемым, чтобы журналиста лишили возможности высказывать критические мнения на том основании, что он не может доказать их истинность»*.

Однако оценочные суждения, совершенно лишённые фактической основы, могут быть признаны чрезмерными (дело *«Джерусалем против Австрии»*, 27 февраля 2001 г.). Исходя из этого, ЕСПЧ указал на обязанность журналистов высказывать и передавать суждения, соблюдая правила (в том числе этические) своей профессии и позволяя общественности составить собственное мнение (дело *«Прагер и Обершлик против Австрии»*, 26 апреля 1995 г.). Суд тем не менее признал за журналистами право прибегать к определённому преувеличению и вызову, а также использовать выражения, которые могут быть полемичными и даже представлять собой личные нападки (дело *«Лопес Гомес да Силва против Португалии»*, 28 сентября 2000 г.).

В деле «*Эрдогду против Турции*» (15 июня 2000 г.) Европейский суд по правам человека пришёл к выводу, что публикации, в которых критикуется государственная идеология (например, территориальная целостность), допустимы по статье 10 ЕКПЧ при условии, что они не призывают к ненависти или насилию. Общество имеет право получать альтернативную информацию об этих ценностях, пусть даже это и создаёт неудобства органам власти.

Представить себе границу, отделяющую факты от мнений, можно, рассмотрев прецедентные дела Верховного суда США. Здесь следует начать с решения по делу Элмера Герца («*Герц против Роберта Уэлча*», 1974). Автор проекта решения судья Льюис Пауэлл пришёл к выводу, что не существует такого понятия, как «*ложная идея*». Сколь бы нелепым ни казалось мнение, суд не должен его исправлять. Оно может быть оспорено лишь на основе конкуренции с другими мнениями. Здесь подчёркивается, что демократическому обществу необходим «*рынок идей*», на котором должна существовать конкуренция, и эту конкуренцию ограничивать нельзя. С тех пор эта сентенция стала канонической и используется во всех последующих судебных разбирательствах, когда речь идёт о разграничении фактов и мнений. При этом американские суды не могут игнорировать того, что выражение мнения зачастую скрывает утверждение о факте. По возможности мнение должно быть основано на достоверных фактах, а не на слухах или фантастических умозаключениях журналиста.

В деле «*Милкович против компании "Лорэн-джорнэл"*» (1990) спор возник после утверждения спортивного комментатора газеты о том, что тренер школьной команды по борьбе Милкович солгал в суде о своей роли во время потасовки на соревнованиях и тем самым подал дурной пример молодёжи. Журналист был очевидцем и самой потасовки, после которой спортивная ассоциация временно дисквалифицировала команду, и судебного заседания, на котором тренер утверждал, что не провоцировал драки. После пятнадцатилетнего (!) разбирательства в судебных инстанциях Верховный суд США отменил решение апелляционного суда штата Огайо, признавшего, что журналист

высказывал своё мнение, что защищено конституцией. В определении Верховного суда сказано, что утверждение «по моему мнению, Джон Джонс – лжец» предполагает знание говорящим фактов, позволивших ему прийти к такому умозаключению. Даже если говорящий приводит факты, на основании которых он высказал своё мнение, но эти факты – неверные или неполные, либо ошибочна их оценка говорящим, то его утверждение может представлять собой сообщение о факте, а не выражение мнения. Маскировка фактов под мнение не должна освобождать от ответственности. Заявление «по моему мнению, Джонс – лжец» может нанести такой же урон репутации, как и заявление «Джонс – лжец».

Основные для американского правосудия отличия факта от мнения были определены в решении Верховного суда США по делу «Эванс и Новак против Ольмана» (1984). Журналисты-комментаторы Эванс и Новак обвинили профессора Ольмана, незадолго до этого получившего должность руководителя кафедры политологии в Массачусетском университете, в том, что он марксист и собирается использовать университет для пропаганды идей революции, а также в том, что он является неквалифицированным и неграмотным специалистом. После таких обвинений Ольман подал иск к журналистам и выиграл его.

В соответствии с получившей название «тест Ольмана» процедурой в суде должен быть получен ясный ответ на вопросы, каждый из которых служит критерием для отделения мнения от факта. *Первый* из этих вопросов касается стиля: использован ли в журналистском материале точный язык или для него характерны туманные выражения и напыщенный слог? Если статья состоит из точных выражений, которые говорят о конкретных вещах, то её можно характеризовать как содержащую факты. Если же автор изъясняется напыщенным языком или прибегает к туманным выражениям, то, скорее всего, в статье подаётся субъективное мнение.

Второй критерий разграничения факта и мнения – это проверяемость. Если в отношении факта можно убедиться, соответствует он истине или нет, ложен или верен, то

в чистом виде мнение можно охарактеризовать только по принципу «справедливое или несправедливое». Если речь идёт о выяснении справедливости мнений, то не дело суда решать данный вопрос. Полную конституционную защиту имеет выражение мнения по общественно важным вопросам, если только оно не основано на фактах, недостоверность которых доказуема.

Третий критерий – это критерий контекста; как правило, это выяснение того, в какой части издания помещён журналистский материал. Если он вышел на странице новостей, то, скорее всего, в нём должны быть изложены факты, а если в разделе комментариев, например на полосе, где публикуют мнения синдицированных обозревателей, книжное обозрение, ресторанный критику и т.п., то читатель наверняка воспримет такой материал как выражение мнения, а не факта.

Четвёртый критерий также имеет отношение к языку. Защите подлежат риторические гиперболизированные высказывания о гражданах, в фактический характер которых поверить невозможно. Суд должен поставить вопрос: понимает ли читатель, что в материале использованы такие художественно-образительные средства речи, как метафоры, гиперболы и другие, присущие именно выражению мнения, а не факта? В частности, если в статье сказано, что г-н N изнасиловал девушку, то речь, видимо, идёт о факте, если же написано, что он изнасиловал родную страну, то, естественно, это – гипербола, ни о каком факте здесь речь не идёт, и такой журналистский материал должен квалифицироваться как выражение мнения. Или вспомним случай, который был относительно верно показан в известном фильме «Народ против Ларри Флинта». В нём рассказывается об иске, поданном в суд в связи с утверждением американского порнографического журнала «Хастлер», что руководитель общественной организации «Моральное большинство» впервые в жизни занимался сексом в туалете во дворе собственного дома, причём со своей матерью и в состоянии алкогольного опьянения. По целому ряду признаков суд выяснил, что это гипербола, использованная в целях сатиры и не имеющая никакого отношения к

реальным фактам. Решением Верховного суда США по делу «Журнал "Хастлер" против Фалвелла» (1988) иск был отклонён.

Особое отношение американские суды проявляют к высказываниям как фактов, так и мнений в адрес политиков, если дело касается защиты свободы политической дискуссии (см. ниже – дело *Салливана*).

В судебных разбирательствах, связанных с изложением фактов в прессе, главным элементом, который решает судьбу иска к журналистам и СМИ, является правдивость этих фактов. Причём правдивость не должна быть абсолютной, главное, чтобы по существу факт был изложен верно. Примером, характеризующим ситуацию в американском праве в этом контексте, является случай, когда одна из местных газет изложила выступление на слушаниях в конгрессе США. В этой речи прозвучала фраза, в которой оратор обвинил «политических заговорщиков-сионистов» в разработке плана захвата власти во всём мире с целью передать её в руки мирового правительства. В статье же было написано, что он «выступил с нападками на евреев». Этот политик подал иск против газеты, но суд его отклонил в связи с тем, что по существу газета изложила факт правдиво.

Достоверность карикатур

В контексте свободы выражения мнения и идей важное место занимает **Декларация о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации**, принятая 12 февраля 2004 г. на заседании Комитета министров Совета Европы. В ней сказано: «Юмор и сатира, охраняемые статьёй 10 Конвенции, допускают высокую степень преувеличения, даже провокации, при том условии, что общество не вводится в заблуждение относительно фактической стороны дела».

В Англии прецедентным в области карикатур и коллажей можно считать дело «*Чарльстон против Ньюсгруп ньюспейперз*», рассмотренное палатой лордов в 1995 г. Дело

касалось двух актёров, сыгравших в популярной австралийской мыльной опере «Соседи». Они подали в суд на корпорацию Р. Мэрдока, издающую лондонскую газету «Ньюс оф зе уорлд». В одном из её номеров под заголовком «Ишь ты, что Гарольд задумал сделать с нашей Мэдж» был размещён коллаж, на котором головы актёров были приставлены к порнографическому изображению полуобнажённых тел, а ниже – заметка о компьютерных порноиграх. И хотя к тексту самой статьи претензий не было, истцы полагали, что читатели этого бульварного издания всё равно ничем, кроме заголовков и картинок, не интересуются. Следовательно, утверждали актёры, этот коллаж нанёс значительный ущерб их чести и достоинству. Суд отклонил иск, постановив, что рассматривать коллаж отдельно от сопровождаемого им текста неправомерно. Любой материал СМИ должен анализироваться полностью, а не по частям, в целом же, по мнению судей, в нём не было оскорбительного или клеветнического характера. Кстати, этот вывод в английском прецедентном праве касается теперь также и любых иных частей одного и того же материала издания (но не разных материалов одного и того же выпуска): если диффамационное утверждение одной части статьи в достаточной степени опровергнуто в другой её части, то иск не удовлетворяется.

Не следует думать, что любая карикатура свободна от преследования. Важным для понимания пределов юмора является постановление Европейского суда по правам человека по делу «Леруа против Франции» (2 октября 2008 г.).

Фабула этого дела заключается в следующем. Французский политический еженедельник «Экаитца», выходящий в приграничном с Испанией городке Байонна, опубликовал 13 сентября 2001 г. карикатуру французского художника Дени Леруа. Рисунок изображал террористическое нападение на Всемирный торговый центр в Нью-Йорке с подписью, пародирующей рекламный слоган компании «Сони»: «Мы все об этом мечтали... Хамас сделал это!» Несмотря на многочисленные извинения и гневные комментарии, которые журнал опубликовал в следующем выпуске, по заявлению регионального губернатора в отношении карикатури-

ста и редактора было заведено уголовное дело об оправдании терроризма. В соответствии с действующей редакцией Закона о печати 1881 г. они были приговорены к штрафу в 1500 евро каждый, публикации в журнале и двух газетах судебного решения за свой счёт и оплате судебных издержек. Апелляционный суд подтвердил решение, указав, что, *«идеализируя смертельное нападение путём использования слова "мечтать" и тем самым явно восхваляя убийство людей, карикатурист оправдывает методы терроризма. Используя местоимение первого лица ("мы"), он идентифицирует себя и редакцию с этим методом разрушения, представляет его кульминацией мечты и, в итоге, косвенно поощряет потенциального читателя положительно оценить успешное совершение преступного акта»*. В своём заявлении в Европейский суд по правам человека Леруа обратил внимание на то, что французские суды игнорировали его истинные намерения, а именно – выражение антиамериканизма и неприятия империализма посредством сатирического образа, тем самым нарушив его свободу выражения мнения.

ЕСПЧ не согласился с французскими судами в том, что, прославляя терроризм, карикатура представляет собой действие, направленное против самих прав и свобод, гарантированных Европейской конвенцией, а стало быть – в принципе не подлежит защите. Тем самым он отказался приравнять посыл рисунка к таким признанным им ранее ситуациям отрицания права на свободу выражения мнения, как подстрекательство к расизму и антисемитизму, отрицание холокоста и исламофобия. Хотя карикатура имеет в принципе право на защиту по статье 10 Конвенции, однако, постановил Европейский суд по правам человека, приговор по делу Леруа не представляет собой нарушение этой статьи. Он был необходим в демократическом обществе с учётом таких обстоятельств публикации, как время её появления (сразу после терактов в США), выбор слов в подписи, общественно-политическая обстановка в такой взрывоопасной части страны, как «страна басков», а также «скромный» размер штрафа.

Свобода политической дискуссии также не позволяет переносить её в суд, вынуждать суд становиться на сто-

рону той или иной политической силы. Поэтому в странах Запада, например в Великобритании, право не позволяет подавать иски о диффамации политическим партиям, правительственным учреждениям, местным органам власти, государственным корпорациям.

Честь и достоинство политиков

Одним из наиболее часто цитируемых выводов Европейского суда по правам человека в отношении свободы выражения мнения является его суждение по делу *«Хэндисайд против Соединённого Королевства»* (7 декабря 1976 г.), в котором ЕСПЧ сказал, что *«она [свобода. – А. Р.] относится не только к той "информации" или тем "идеям", которые получены законным путём или считаются не оскорбительными или незначительными, но и тех, которые оскорбляют или вызывают возмущение. Таковыми являются требования терпимости, плюрализма и широты взглядов, без которых "демократическое общество" невозможно».*

Современной тенденцией в делах о защите чести и достоинства в мире является учёт общественного интереса и особого статуса публичного лица, «обиженного» публикацией в СМИ. В уже упомянутом деле *«Лингенс против Австрии»* Европейский суд по правам человека отметил, что *«свобода печати наделяет общество одним из самых совершенных инструментов, позволяющих узнать и составить представление об идеях и позициях политических лидеров. В более общем виде можно сказать, что свобода политической дискуссии составляет стержень концепции демократического общества, которая проходит через всю Конвенцию. Соответственно, – указал далее ЕСПЧ, – пределы допустимой критики в отношении политического деятеля как такового шире, чем в отношении частного лица. В отличие от последнего первый должен проявлять и большую степень терпимости к пристальному вниманию журналистов и всего общества к каждому его слову и действию. Нет сомнения, что пункт 2 статьи 10 позволяет защищать репутацию всех лиц, т.е. распространяется и на политиков,*

даже когда они выступают не в качестве частных лиц; но в таких случаях необходимо взвешивать потребности подобной защиты в связи с интересом общества к открытой дискуссии по политическим вопросам». Одним из принципов, на которых основывается изложенное выше, является то, что в демократическом обществе, где власти избраны в результате свободного и осознанного волеизъявления граждан, слова и дела должностных лиц по праву находятся под придирчивым вниманием общества, и прежде всего прессы.

Как отмечал Европейский суд по правам человека, свобода печати предоставляет обществу одну из лучших возможностей узнавать об идеях и позициях политических лидеров и сформулировать собственное к ним отношение. Соответственно, границы допустимой критики более широки, когда она касается именно политического деятеля, а не рядового гражданина. В отличие от последнего, политик неминуемо и сознательно открывается для придирчивого анализа каждого своего слова и поступка со стороны как журналистов, так и широкой общественности, а потому должен проявлять больше терпимости.

Право политика на защиту своей репутации следует уравнивать правом на свободную дискуссию на политические темы².

Европейский суд по правам человека считает, что санкции за распространение информации, правдивость которой не доказана в суде, нарушают право на свободу выражения мнения, если:

- журналистская ошибка несущественна в контексте всего распространённого материала;
- материал касается темы, которая представляет общественный интерес;
- ошибаясь, журналист готовил материал добросовестно и не нарушил профессиональных норм³.

Для сравнения, в английском праве залогом успешной защиты от иска по защите от диффамации служит сочетание трёх следующих элементов:

² Дело «Прагер и Обершлик против Австрии».

³ Например, дело «Торгерсон против Исландии».

- ответчик искренне верил в правдивость оспариваемых сведений;
- ответчик намерен защищать свою правоту в суде;
- ответчик имеет в своём распоряжении разумные и приемлемые в суде доказательства своей позиции или имеет веские основания полагать, что такие доказательства будут в его распоряжении к началу слушаний.

Решения Европейского суда по правам человека представляют конкретные примеры информации, которая может быть квалифицирована как имеющая *общественный интерес*:

- политические связи, ставящие под сомнение беспристрастность судей при вынесении ими решения⁴;
- предыдущая судимость политика, даже двадцатилетней давности⁵;
- жестокое поведение полиции⁶;
- обстоятельства судебного дела против компании – производителя лекарств для беременных, употребление которых вело к рождению детей с пороками развития⁷;
- повышение заработной платы президенту компании, работники которой бастуют, требуя увеличения своего заработка (информация о зарплате директора была конфиденциальной)⁸.

В соответствии со статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета министров Совета Европы, политические деятели, стремящиеся заручиться поддержкой общественного мнения, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий.

⁴ Дело «де Хаэс и Гийселс против Бельгии».

⁵ Дело «Швабе против Австрии».

⁶ Дело «Торгерсон против Исландии».

⁷ Дело «"Санди таймс" против Соединённого Королевства».

⁸ Дело «Фрессоз и Руар против Франции».

В связи с этим заметим, что с точки зрения Европейского суда по правам человека наличие политических обвинений в журналистском материале должно квалифицироваться как выражение мнения. Политические обвинения на Западе примерно такие же, как и в нашей стране: «экстремист», «фашист», «фюрер», «Аль Капоне», «мафиози», «шарлатан». Бывают и более мягкие – «невежда», «бездарный политик» и т.п.

Современной мировой тенденцией является отмена уголовной ответственности за публичное распространение клеветы и оскорбления в адрес глав государств и правительств. Её, в частности, нет в девяти из пятнадцати постсоветских государств, в том числе и в России. Новый импульс этой правовой тенденции дало постановление Европейского суда по правам человека по делу «Коломбани против Франции» (25 июня 2002 г.). В парижской газете «Монд» в 1995 г. была опубликована статья, основанная на конфиденциальном отчёте о ситуации с производством наркотиков и наркотрафиком в Марокко, составленном одной исследовательской организацией по поручению Европейской комиссии. В статье ставилась под сомнение решимость марокканских властей, и в первую очередь короля, вести борьбу с этими угрозами для здоровья страны и Европы в целом. По требованию короля Хасана II в отношении главного редактора газеты «Монд» и автора статьи французские компетентные органы возбудили уголовное дело. А в 1997 г. Апелляционный суд Парижа признал их обоих виновными в оскорблении главы иностранного государства. По мнению парижского суда, журналист не проверил достоверность обвинений, а статья носила злонамеренный характер.

Европейский суд по правам человека, однако, не согласился с этими выводами и подчеркнул, что при участии в общественной дискуссии по вопросам, вызывающим обоснованное беспокойство, пресса должна *в принципе* иметь возможность полагаться на официальные отчёты, не проводя своего собственного расследования содержащихся в них утверждений. Положение об уголовной ответственности за публичное оскорбление главы государства и её примене-

ние не соответствуют какой-либо *«настоятельной общественной потребности»*, способной оправдать это ограничение свободы слова, и не являются необходимыми в демократическом обществе. Причина этого, в частности, лежит в том, что короли, как и обычные граждане, которые стали мишенью оскорбительных высказываний или чьей чести либо репутации был нанесён урон, располагают адекватными уголовно-правовыми средствами судебной защиты. Особый статус глав государств невозможно совместить с современной государственной практикой и политическими концепциями. С точки зрения Европейского суда по правам человека такая привилегия выходит за рамки необходимого в демократическом обществе. Поэтому Суд установил, что вследствие особого характера защиты репутации глав иностранных государств, предоставляемой соответствующим положением французского Закона о свободе печати 1881 г., признание оскорбления этих лиц преступлением может посягать на свободу слова при отсутствии *«настоятельной общественной необходимости»*. По этим соображениям Европейский суд по правам человека единогласно постановил, что имело место нарушение статьи 10 о свободе выражения мнения Конвенции о защите прав человека.

Дело «“Нью-Йорк таймс” против Салливана»

По американскому законодательству, за исключением ограниченного ряда случаев, правдивое сообщение в СМИ о ложных обвинениях не может служить защитой от судебных исков. Проверка фактов важна для западных журналистов, но у них нет следственного аппарата, а следовательно, они не могут удостовериться на 100% в том, что то или иное заявление или обвинение соответствует действительности. При этом журналист обязан доказать или, по крайней мере, получить какие-то доказательства правдивости того или иного утверждения, выдаваемого за сообщение о факте. Причём сделать это, опираясь только на показания сомнительных или заинтересованных свидетелей, достаточно сложно (такие свидетели, как правило, либо в самый

нужный момент исчезают, либо начинают отказываться от своих слов). Личной же убеждённости репортёра в правдивости информации тоже недостаточно. Поэтому, чтобы избежать недостоверной интерпретации событий, журналист ищет документальное подтверждение той информации, которую он собирается использовать в своём материале. Защитой от ответственности (так называемой «журналистской привилегией») считается: использование стенограмм судебных заседаний, документов либо стенограмм заседаний органов как исполнительной, так и законодательной власти, а также (в некоторых штатах) точное цитирование документов полицейских участков и управлений, например журналов, в которых записывается, кто, когда и в чём был обвинён, предположим, при аресте.

Защитой от ответственности служит также соблюдение правила «нейтральности репортажа». Его появление связано с иском, который был рассмотрен в 1977 г. (*«Эдвардс против Национального общества имени Одюбона»*). Тогда американские учёные, работавшие в ряде химических компаний, утверждали, что созданный ими пестицид ДДТ является безвредным для людей. Эти эксперты были обвинены активистами движения в защиту окружающей среды в том, что они высказывают такое мнение только потому, что получают деньги от этих химических компаний. Газета «Нью-Йорк таймс» опубликовала большой материал об этом конфликте, изложив в нём мнение противников ДДТ. Здесь же было интервью со специалистами, которых, собственно, обвиняли экологи, и, наконец, краткий комментарий научного обозревателя газеты. Учёные, обвинённые в том, что *«лгут за деньги»*, подали иск к «Нью-Йорк таймс». И тогда впервые возник критерий «нейтральности репортажа». На стадии апелляции судья отклонил иск, основываясь на том, что при написании статьи журналисты не высказывали собственной точки зрения, не проводили собственного расследования и не становились на чью-либо сторону. А так как обвинения в адрес учёных имели отношение к общественным интересам, к новостям, то журналистов винить не в чем.

В американской судебной практике по делам о распространении порочащих честь и достоинство сообщений, или

о диффамации, наиболее важным является дело «*Нью-Йорк таймс*» против Салливана». Решение Верховного суда США по этому делу, принятое в 1964 г., повлияло на концептуальные положения диффамационного права в США и опосредованным образом – в других странах Запада.

Суть конфликта заключалась в следующем. В марте 1960 г. крупнейшая американская газета «Нью-Йорк таймс» опубликовала на всю полосу некоммерческое объявление под заголовком «Прислушайтесь к растущему голосу протеста». Объявление было подписано активистами «Комитета по защите Мартина Лютера Кинга и по борьбе за свободу на Юге» – вдовой президента США Элеонорой Рузвельт, деятелями культуры (такими, как Гарри Белафонтэ, Марлон Брандо, Нэт Кинг Коул), негритянскими священниками, другими общественными деятелями того времени.

Публикация платного политического объявления (а за его опубликование газета получила 4,5 тыс. долларов) была и остаётся вполне обычным явлением для американской прессы. Тема борьбы с сегрегацией, за равные права негров была чрезвычайно актуальной в конце 1950-х – начале 1960-х гг., причём в этой борьбе участвовали не только чернокожие, но и часть белого населения страны.

В напечатанном материале рассказывалось о том, что происходит на Юге США, как там ущемляют права чернокожего населения, в том числе органы власти, и содержался призыв положить конец подобному рода практике. В частности, в нём говорилось о событиях в г. Монтгомери (штат Алабама), о том, что местная полиция применяет карательные меры в отношении студентов колледжа штата, выступающих за предоставление неграм равных с белыми прав на обучение (негры в то время не могли учиться в этом колледже из-за цвета кожи).

Спустя некоторое время после публикации объявления государственный служащий Л. Салливан написал письмо в редакцию газеты с просьбой опровергнуть факты, которые содержались в объявлении. Автор жалобы работал в Монтгомери в должности, которую можно обозначить как «избираемый чиновник, занимающийся среди прочего вопросами полицейского управления». Газета ответила ему не-

дружелюбно: «А что, собственно, вы хотите опровергать? Напишите нам об этом поподробнее». Салливан обиделся и подал в суд Монтгомери иск к газете о защите чести и достоинства, потребовав возместить тот моральный вред, который был нанесён ему в результате публикации объявления.

В суде Салливан заявил следующее. В газетном материале говорится о жестокости полиции Монтгомери. А так как он человек, отвечающий за работу полицейского управления города, то, прочитав объявление в «Нью-Йорк таймс», испытал чувство личной обиды. Обиды незаслуженной, потому что в действительности никакой жестокости проявлено не было. Более того, после публикации к нему стали плохо относиться знакомые: ведь если о полиции Монтгомери пишет так сама «Нью-Йорк таймс», значит это правда, а так как Салливан – чиновник, который отвечает за работу полиции города, значит, он плохо работает, и т.д. В исковом заявлении Салливан указал, что оценивает причинённые ему страдания в 2 млн. долларов США и просит обязать компанию «Нью-Йорк таймс» выплатить ему указанную сумму. Заметим, что в 1960 г. 2 млн. долларов в США были равны примерно 13 млн. долларов сегодня – достаточно серьёзная сумма даже для такой преуспевающей газеты, как «Нью-Йорк таймс».

Суду трудно было найти надлежащего представителя ответчика. Как известно, американская пресса – это местная пресса, т.е. нью-йоркские газеты читают в Нью-Йорке, но не в штате Алабама. Хотя Монтгомери – административный центр штата, газета «Нью-Йорк таймс» там не продавалась, её выписывали три или четыре человека; более того, во всей Алабаме эту газету получали по подписке два-три десятка человек. Не только в Монтгомери, но и в штате не было ни бюро газеты, ни корреспондентов. А так как из Нью-Йорка никто не изъявил желания приехать на суд, то в качестве ответчика вызвали агента, который собирал в этом штате рекламу для «Нью-Йорк таймс».

Суд в Монтгомери удовлетворил иск господина Салливана и обязал газету выплатить ему 1 млн. долларов США. При этом решающими оказались показания шести свиде-

телей: по их словам, чтение статьи действительно создало у них впечатление о вине Салливана. Интересно заметить, что ни фамилия Салливана, ни его должность вообще не упоминались в объявлении. Впечатление о его вине создавалось исключительно из общего контекста материала.

На суде выяснилось также, что часть того, о чём сообщалось в «Нью-Йорк таймс», вообще не соответствовала действительности. Так, в объявлении говорилось, что полиция арестовывала Мартина Лютера Кинга, известного борца за права негров, семь раз, на самом же деле его арестовывали четыре раза; что студентов пытались уморить голодом, опечатав столовую и повесив на её дверь висячий замок, фактически же этого не было. Было сказано и о том, что многочисленных лидеров студентов, боровшихся против сегрегации негров, исключили из колледжа за политическую активность, в то время как исключили всего девять человек, и не за организацию демонстрации, а за неуспеваемость. Утверждалось, что студенты в знак протеста распевали песню «Америка». На самом деле они исполняли гимн «Звёздно-полосатый флаг». И так далее...

Компанию «Нью-Йорк таймс», естественно, обеспокоило решение суда. Её адвокаты подали апелляцию, но Верховный суд штата Алабама подтвердил решение суда низшей инстанции, сократив, правда, размер компенсации до 500 тыс. долларов. Однако дело получило огласку и стало толчком для кампании против СМИ Севера. Жители южных штатов США стали дружно подавать иски к «Нью-Йорк таймс», к ведущим телесетям, другим средствам массовой информации. В последующие за решением суда месяцы только в Алабаме к «Нью-Йорк таймс» было подано 11 исков на общую сумму 5 млн. долларов США, к телекомпаниям Си-би-эс – пять исков на 2 млн. долларов и т.д. Стало ясно, что это не частные случаи, а спор, общее решение по которому определит развитие свободы массовой информации. «Нью-Йорк таймс», понимая последствия окончательного поражения в суде, мобилизовала все возможные юридические силы и добилась того, чтобы дело принял к рассмотрению Верховный суд США.

Высшему суду страны надо было мотивировать то, что он занимается частным делом о диффамации, регулируемым

на тот момент нормами гражданского права. Судьи согласовали общую стратегию на перенос предмета конфликта в сферу конституционного права, правомочия Верховного суда в котором были неоспоримы. Из девяти судей Верховного суда пять согласились с проектом решения, которое было написано председателем суда Уильямом Бреннаном. Жалоба компании «Нью-Йорк таймс» на решения алабамских судов была удовлетворена. Это решение базируется на четырех ключевых аргументах.

Первым Бреннан поставил вопрос о том, защищает ли Первая поправка к Конституции США (о свободе печати) рекламу или же распространяется только на редакционные материалы. Суд признал, что реклама рекламе рознь. В данном деле речь идёт о так называемой «общественной» рекламе (а не о коммерческой), т.е. о рекламе идей, а не товаров и услуг. Общественная реклама в то время, как, впрочем, и в наши дни, занимала незначительную часть площади газеты, и суд принял во внимание тот факт, что прибыль издания от общественной рекламы значительно ниже, чем от рекламы коммерческой. Общественную рекламу или объявления обычно дают люди, у которых нет собственных СМИ. Для них это чрезвычайно важная, если не единственная, возможность распространять идеи и информацию, по их мнению, умалчиваемую или искажённую прессой. Этим способом они реализуют своё право на свободу слова. Следовательно, такого рода объявления находятся под полной защитой Первой поправки.

Второе основание решения суда связано с тем, что (как указали на это адвокаты Салливана) половина написанного в объявлении – неправда. Суд согласился с этим выводом, а ложь и клевета не могут защищаться конституцией, сколь бы содержание объявления ни было важным для реализации права на свободу слова. Но при этом суд ввёл и разграничил два понятия – «идейной клеветы» и «безыдейной клеветы». Он определил, что клевета безыдейная – это клевета ради клеветы, она действительно не защищается Первой поправкой. В то же время свободное обсуждение общественно значимых вопросов, включающее «идейную клевету», очень важно для страны и должно быть под защитой конституции.

Третий аргумент суда в защиту правоты компании «Нью-Йорк таймс» заключался в том, что при обсуждении таких общественно важных вопросов, как расовая дискриминация, трудно избежать ошибок. Если же американские суды станут наказывать за то, что содержание материалов по важным для страны проблемам не абсолютно правдиво, то это приведёт к появлению самоцензуры среди редакторов и журналистов. Боясь ошибиться в мелочах, они, скорее всего, будут замалчивать и важные для общества вопросы. А раз в таком обсуждении не может быть гарантировано отсутствие ошибок, в том числе и при критике представителей власти, значит, и недостоверной информации необходима конституционная защита – защита Первой поправкой. Это означало, что в сфере данного рода правовых отношений отныне нельзя принимать законы и решения на уровне штатов. Признав необходимость *конституционных гарантий*, Верховный суд перевёл вопросы диффамации в СМИ в отношении политических фигур в ведение исключительно федеральных властей и судов.

Четвёртая часть решения звучит так: *«Конституционные гарантии означают необходимость принятия общефедеральной нормы, которая запрещала бы присуждать общественным служащим денежную компенсацию вреда от клеветнических утверждений в средствах массовой информации, связанных с их официальной деятельностью»*⁹. Единственное исключение, предусмотренное здесь Верховным судом США, касается случаев, когда можно доказать, что клеветнические утверждения были сделаны со *злым умыслом* (применительно к данному делу – со знанием того, что распространяемые утверждения ложны) или с *явным пренебрежением* к тому, лживы они или правдивы. Причём поскольку истец – должностное лицо – желает своим требованием ограничить свободу слова и информации, то на него и возлагается бремя доказывания как ложности распространённых сведений, так и злого умысла в действиях СМИ. Предполагается, что такие доказательства долж-

⁹ См. полный текст решения Верховного суда США по делу «Нью-Йорк таймс» против Салливана // URL: http://www.medialaw.ru/article10/6/2/a1.htm#_ftn1.

ны быть *убедительно ясными*. Если провести параллель со спортом, это означает, что для победы нужен счёт не 2:1, а 10:0, тогда это будет выигрышем в суде.

Любопытно, что редакторы газеты «Нью-Йорк таймс» могли и сами убедиться в том, что многое из написанного в оспариваемом объявлении не соответствовало действительности. Для этого достаточно было лишь прочесть подшивку собственной газеты за несколько предыдущих недель, где в общем-то и сообщалось о том, сколько раз был арестован Мартин Лютер Кинг, за что исключили из колледжа студентов и т.д. Об этом был задан вопрос на суде. В ответ редакция заявила, что текст объявления был подписан уважаемыми в обществе гражданами и она посчитала возможным поверить их мнению. Верховный суд признал это достаточным доказательством отсутствия вины редакции.

Одна из причин указанной «строгости» Верховного суда США по отношению к государственным служащим лежит в следующем аргументе, использованном ещё в 1908 г. судом штата Канзас. По сравнению с другими гражданами чиновники имеют ряд преимуществ, в том числе больший доступ к СМИ для изложения своей точки зрения и ответа на обвинения, прозвучавшие в прессе. Более того, аналогичная защита предоставляется общественным служащим, когда к ним самим подают судебный иск по диффамации. Верховный суд США сослался на принятое им ранее постановление, по которому высказывание федерального служащего находится под абсолютной защитой, если оно сделано в рамках его служебных обязанностей. Штаты предоставляют такой же иммунитет высказываниям, сделанным высшими должностными лицами, хотя в некоторых из них существуют другие правила в отношении должностных лиц, занимающих более низкое положение. Впрочем, все они считают, что государственные служащие любого ранга защищены этой привилегией, если только не будет доказан злой умысел. Причина самого существования привилегии в защите официальных лиц объясняется тем, что в противном случае угроза возбуждения дел по возмещению морального вреда *«препятствовала бы бесстрашному, решительному и эффективному проведению государственной политики»* и *«охлаждала бы пыл всех [жур-*

налистов. – А. Р.], *кроме самых решительных или самых безответственных, твёрдо и неукоснительно выполнять свои служебные обязанности*». Аналогичные же соображения лежат в основе привилегии граждан критиковать органы власти. Критика действий властей – такая же обязанность для гражданина, как выполнение административных функций для официального лица. Если бы критики официальной деятельности должностных лиц не обладали справедливым эквивалентом иммунитета, предоставляемого государственным служащим, то это давало бы последним неоправданные преимущества перед народом, которому они служат. Следовательно, если государственные служащие всё же обращаются за защитой в суд, то они должны приводить более весомые доказательства своей невиновности, чем рядовые истцы.

В своих последующих решениях Верховный суд США развил идеи, заложенные в постановлении по делу Салливана. Спектр лиц, попадающих под определение «государственные служащие», расширился. Если по первоначальному решению он охватывал выборных *«общественных деятелей и кандидатов на выборные должности»*, то решением 1966 г. стал включать в себя и *«служащих органов власти, которые несут или, по мнению общественности, могут нести существенную ответственность за политику властей»*. А после решения Верховного суда 1967 г. к ним приравняли и *«публичных фигур»*, т.е. лиц, *«которые по своей воле стали объектом важных разногласий в обществе»*.

Решение Верховного суда по делу *«Нью-Йорк таймс» против Салливана*, принятое в 1964 г., повлияло на дальнейшее развитие свободы прессы США, оказало влияние на законодательство европейских стран и принятые годы спустя решения Европейского суда по правам человека.

В деле *«Озгюр Гюндем против Турции»* (16 марта 2000 г.) Европейский суд по правам человека подчеркнул, что органы власти в демократическом государстве должны терпимо относиться к критике, даже если она признаётся провокационной и оскорбительной.

На Украине ещё в 1997 г. закон запретил политической партии, избирательному блоку, должностным лицам получать компенсацию морального вреда по иску к СМИ при

отсутствии наличия умысла журналиста или руководства средства массовой информации. Ограничение возможностей этих лиц в делах о защите чести и достоинства только требованием публикации опровержения и возмещением конкретных материальных убытков привело к резкому сокращению числа судебных исков от «обиженных» чиновников.

В то же время высшая (на тот момент) английская судебная инстанция, палата лордов, в деле «*Рейнольдс против "Таймс"*» (1998) посчитала неприемлемым полное заимствование американского подхода к искам со стороны общественных фигур. Первым аргументом против следования выводам Верховного суда США по делу Салливана было то, что злой умысел в действиях СМИ доказать в принципе невозможно в силу особой защиты конфиденциальных источников журналистов в Европе. Вторым аргументом палаты лордов состоял в том, что прецедентное право Европейского суда по правам человека говорит о необходимости соблюдать баланс свободы выражения мнения и защиты репутации, в деле же Салливана – предоставление первого из прав автоматически аннулирует второе право.

Уголовная ответственность

В уже не раз отмечавшейся выше **Совместной декларации** международных представителей по свободе СМИ «**Десять основных задач в области свободы выражения мнений в следующем десятилетии**» была выражена особая озабоченность существованием в большинстве стран мира уголовной ответственности за диффамацию. По их мнению, хотя все законы об уголовном наказании за диффамации проблематичны, особую обеспокоенность вызывают следующие их характеристики:

- отсутствие во многих законах положения, требующего от потерпевшего доказать основные элементы преступления, такие, как ложность утверждения и умысел;
- возможность уголовной ответственности за правдивые высказывания, точное воспроизведение заявлений официальных органов или изложения мнения;

- возможность уголовной ответственности за ущерб репутации государственных органов, государственных символов или флагов или самого государства;
- отсутствие требования к государственным должностным лицам и общественным деятелям терпимо относиться к более острой критике в их адрес по сравнению с обычными гражданами;
- возможность уголовной ответственности за ущерб репутации убеждений, мировоззрений, идеологий, религий, религиозных символов или идей;
- использование концепции групповой диффамации, когда возможно уголовное преследование за высказывания в адрес групп и общин, выходящие за узкие рамки подстрекательства к ненависти;
- излишне суровые меры наказания, такие, как лишение свободы, условное осуждение, лишение гражданских прав, включая право заниматься журналистской деятельностью, и чрезмерные штрафы.

Хотя уголовная ответственность за диффамацию сохранилась в национальном законодательстве западных государств, на практике она почти не применяется. В регионе ОБСЕ её окончательно отменили в 11 государствах из 56. В 2009 г. впервые это произошло в Западной Европе – уголовная ответственность была отменена в Великобритании. В Африке она отменена в Гане и ЮАР.

Позиция Европейского суда по правам человека в отношении этой проблемы достаточно ясно высказана в деле *«Барфорд против Дании»* (22 февраля 1989 г.). Государства должны избегать мер, в результате которых граждане, опасаясь уголовного преследования, боялись бы высказываться по проблемам, представляющим общественный интерес.

Это тем более актуально, когда речь идёт об уголовном наказании, связанном с лишением свободы (дело *«Окчуоглу против Турции»*, 8 июля 1999 г.).

Условный характер наказания, когда, как в деле *«Шенер против Турции»* (18 июля 2000 г.), лишение свободы наступало, если журналист вновь нарушит закон, также противоречит статье 10 ЕКПЧ, так как существенно ограничивает возможность публично излагать свои суждения, имеющие право на

существование в ходе общественной дискуссии. В этом постановлении Европейский суд по правам человека указал:

«Главенствующее положение, которое занимает правительство, само по себе требует от него проявления сдержанности в применении уголовного наказания, особенно в тех случаях, когда доступны другие средства для ответа на необоснованные нападки и критику со стороны его противников. Разумеется, в компетенции соответствующих государственных органов, как гарантов общественного порядка, остаётся принятие мер, в том числе уголовно-правового характера, имеющих целью отреагировать на подобные замечания, но при этом их реакция должна быть адекватной и не выходящей за рамки необходимости. Наконец, если подобные выступления подстрекают людей к насилию, государственные власти пользуются более широкой свободой усмотрения при решении вопроса о необходимости вмешательства в свободу выражения мнения...»

То же самое касается и приговоров, предусматривающих выплату чрезмерно высоких сумм в рамках гражданских дел по диффамации. Суд признал нарушением свободы выражения мнения требования выплатить как 1,5 млн фунтов стерлингов (дело *«Толстой-Милославский против Соединённого Королевства»*, 13 июля 1995 г.), так и 25 месячных зарплат (дело *«Маронек против Словакии»*, 19 апреля 2004 г.).

Европейский суд по правам человека также признавал, что значение имеет не только значительная или даже незначительная сумма штрафа, а сам факт осуждения журналиста по уголовной статье (дело *«Йерсилд против Дании»*, 23 сентября 1994 г.).



Вопросы для закрепления прочитанного материала

1. Как обосновать вывод, что не существует такого понятия, как «ложная идея»?

2. Что такое «тест Ольмана»? Где и при каких обстоятельствах он применяется?
3. Обоснуйте, является ли карикатура выражением мнения.
4. В каких ситуациях политик должен проявлять больше терпимости, чем обычный человек?
5. Почему Европейский суд по правам человека выступал против осуждения журналистов именно по уголовной статье?
6. Как Верховный суд США развил идеи, заложенные в постановлении по делу *Салливана*?
7. Каково значение решения по делу *Салливана* для диффамационного права в США?
8. Обоснуйте критерий чрезмерно высокой суммы выплаты в рамках гражданского дела по диффамации?
9. В чём отличие групповой диффамации от подстрекательства к ненависти в адрес групп?

Список рекомендуемой литературы

Батурин Ю. М. К проблеме «сдерживающего эффекта» // Правовые и этические аспекты журналистики. Ежегодник-2007. – М. : Ф-т журн. МГУ, 2007. – С. 5–26.

Блейр-Сойстер М., Бэрн С. Американское диффамационное право и судопроизводство // Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США / под. ред. А. Г. Рихтера. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – С. 194–209.

Власов Ю. М. Средства массовой информации и современное буржуазное государство. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1985. – С. 57–68.

Голованов Д. А., Потапенко С. В. Применение российскими судами положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практики Европейского суда по правам человека: теоретические и практические аспекты // Законодательство и практика масс-медиа. – 2005. – № 3. – С. 18–31.

Дикман С. С. Проблемы ответственности за диффамацию: зарубежный опыт и международные стандарты // Пре-

дела правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики) : сб. ст. / сост., отв. ред. А. К. Соболева. – М. : РИО «Новая юстиция», 2008. – С. 39–56.

Законодательство о диффамации (Американская ассоциация юристов) // Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США / под. ред. А. Г. Рихтера. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – С. 18–54.

Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии. – 2-е изд., испр. и доп. / пер. с англ. – М. : Права человека, 2000. – С. 194–197.

Коуэн Г. Свобода слова и печати: исключения из Первой поправки // Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США / под ред. А. Г. Рихтера. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – С. 144–193.

Леонарди Д. Анализ диффамационного законодательства: разграничение между утверждением о факте и выражением мнения // Законодательство и практика масс-медиа. – 2004. – № 2. – С. 20–28.

Оттавей Дж., Маркс Л. Законы об оскорблении высших должностных лиц государства – оскорбление свободы прессы // Законодательство и практика масс-медиа. – 1996. – № 12. – С. 14–15.

Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации (пер. с англ.). М., 2000. – 97 с. URL: <http://medialaw.ru/publications/pdf/ee.pdf>

Прекращение «сдерживающего эффекта»: Работа над отменой законов, предусматривающих уголовную ответственность за клевету и оскорбление. Материалы круглого стола / ред. А. Карлсрайтер и Х. Вуокко. – Вена : Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2004. – 112 с. // URL: <http://www.osce.org/node/13574>.

Резник Г. М., Скловский К. И. Честь. Достоинство. Деловая репутация: споры с участием СМИ / под общ. ред. К. И. Скловского. – М. : Статут, 2006. – С. 35-112.

Соболева А. К. Толкование понятия «ограничения, необходимые в демократическом обществе», в свете статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основ-

ных свобод // Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики) : сб. ст. / сост., отв. ред. А. К. Соболева. – М. : РИО «Новая юстиция», 2008. – С. 68–79.

Средства массовой информации и правовые вопросы защиты чести и достоинства / под ред. Г. В. Винокурова, А. Г. Рихтера, В. В. Чернышова. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2004. – С. 7-149.

Media Law and Practice / ed. by David Goldberg, Gavin Sutter and Ian Walden. – Oxford : Oxford University Press, 2009. – 566 p.

Интернет-ресурсы

Право и средства массовой информации. URL: <http://medialaw.ru/>.

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. URL: <http://web1.law.edu.ru/>.

ГЛАВА V

РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЕЩАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПЕРЕХОДА К ЦИФРОВОМУ ЭФИРНОМУ ТЕЛЕВИДЕНИЮ

Национальное регулирование и контроль телерадиовещания

Необходимо заметить, что законодательство о телерадиовещании в любой стране мира принципиальным образом отличается от законодательства о прессе, хотя объекты регулирования – электронные и печатные СМИ – имеют много общего. Законодательство о телерадиовещании, как правило, не использует таких понятий, как «журналист», «редактор», «аудитория», «цензура» и т.п., а носит более «технический» характер, оперируя категориями «лицензиат», «работник телерадиокомпании», «ответственный за выпуск», «абонент» и т.д. Такое выхолащивание социальной значимости вещания для обеспечения свободы массовой информации можно объяснить всё той же заинтересованностью властей в подчинении им столь эффективного средства общественного контроля при кажущемся невмешательстве в осуществление конституционных прав на свободу поиска и распространения информации.

Контроль над телерадиовещанием воплощается прежде всего в *лицензировании*. В чём природа лицензирования? По сути, это выдача органами исполнительной власти разрешения определённому кругу лиц или организаций заниматься той или иной деятельностью и контроль с их стороны за использованием этого разрешения.

Системе лицензирования вещателей ненамного меньше лет, чем самому вещанию. Ограниченность ресурса элек-

ромагнитного спектра, невозможность выхода в эфир всех желающих вызвали в 1920-е гг. необходимость создания национальных и международных органов, ответственных за распределение частот. Законно полагая, что эфир является таким же народным, национальным достоянием, как земля, недра, реки и прибрежные воды, органы государственной власти посчитали, что вправе от имени народа учреждать органы по распределению частот радиоманитного спектра и надзору за их использованием. Это привело к тому, что лицензирование частот стало своеобразной формой контроля над распространением массовой информации. Как представляется, на смену штемпельному сбору для издателей пришло лицензирование вещателей. Ситуацию можно представить и так, что власти попытались компенсировать упущенную в конце XIX в. возможность контролировать вырвавшиеся на свободу печатные СМИ.

Лицензированием повсеместно занимаются государственные или государственно-общественные органы. В Западной Европе в эти советы и комиссии по выдаче лицензий, распределению частот и контролю над эфиром вошли уважаемые в обществе люди – ушедшие на покой политики и бизнесмены, деятели культуры и искусства. Исключением здесь является, пожалуй, лишь Франция, где Высший аудиовизуальный совет настолько же всемогущ, насколько и политизирован.

Эфир принадлежит всему обществу. Но так как гражданам сложно порознь или сообща решать, кто из претендентов более других достоин получить ту или иную частоту, представители народа в интересах аудитории берут на себя эту миссию. Вопрос вопросов заключается в том, кто должен в данном случае представлять общество, входить в лицензирующие органы.

У лицензирования телерадиовещателей есть один важный признак: если они не нарушают закона, то лицензия даётся им фактически навечно. В большинстве стран существует система, при которой в случае, если вещатель грубо не нарушает законодательство, он может пролонгировать свою лицензию бесконечно долго, уступать или перепродавать её. Те, кто получили лицензии ещё в 1940-е гг. в США или

в 1980-е гг. в Западной Европе, пользуются выделенными тогда частотами до сих пор, расширили свои возможности с появлением цифрового вещания (см. ниже) и намерены отстаивать своё право на частоты ровно столько, сколько будет действовать сам принцип лицензирования телерадиовещания. Причём процедура продления лицензии свелась (по крайней мере, в США) к необходимости раз в несколько лет отправлять заполненную по определённой форме почтовую открытку в адрес лицензирующего органа.

В 1970–1980-е гг. концепция ограниченного ресурса стала терять свою основу в связи с появлением кабельного и спутникового телевидения. Если передатчики городской телебашни могут, не создавая помех, транслировать всего несколько десятков каналов, то кабельные сети и спутниковые антенны позволяют принимать сигнал сотен телерадиопрограмм. Более того, с появлением в самом конце XX в. цифрового телевидения стало возможным «сжимать» эфирные каналы и вместо одной телевизионной программы передавать восемь или девять, что также нанесло удар по концепции ограниченного ресурса. С развитием Интернета стало очевидно, что фактически любой желающий при наличии минимальных ресурсов мог бы заниматься передачей изображения и звука, не опасаясь обвинения в том, что он захватывает эфир и создаёт помехи другим.

Всё это поставило под сомнение не только справедливость для нынешнего этапа развития новых технологий концепции ограниченного ресурса, но и само право государства заниматься лицензированием вещания. Достаточно сказать, что уже много лет его по тем или иным поводам пытаются оспорить в американских судах. Государство осознаёт слабость своих позиций и вынуждено защищаться, выдвигая теперь в качестве главного аргумента интересы защиты общественных интересов от распространения информации безответственными вещателями. Власти утверждают, что лицензирование и контроль над эфиром необходимы для поддержки общественно значимых программ, развития культуры и укрепления национальной идентичности, образования населения, защиты интересов детей и воспитания подрастающего поколения.

Легко предположить, что в ближайшие годы жёсткая конкуренция за получение лицензий, да и все ныне существующие проблемы лицензирования телерадиовещания уйдут в прошлое. Это произойдёт во всём мире, тем не менее пока эти проблемы существуют, притом проблемы очень серьёзные, они связаны с противоборствующими политическими и экономическими интересами, и решить их без помощи закона невозможно.

Государственные, общественные и частные вещатели

В России существует система телерадиовещания, состоящая из государственного и частного вещания. Такая её структура отличается от той, которая действует в современном западном мире. В развитых странах Европы, Северной Америки, Азии, в Австралии вещание состоит из общественных и частных вещателей.

В чём же различие между государственным и общественным вещателем? *Государственная* вещательная организация напрямую подчинена органам власти. Это означает, что её руководителей назначают и снимают с должности распоряжения главы государства (именно так происходит назначение и снятие с должности руководителя ВГТРК) или правительства. Обычно это происходит со сменой власти либо в случае недовольства той программной политикой, которую проводит руководство вещательной организации. Известны случаи, когда директора государственной телерадиокомпании снимали с должности из-за передачи, не понравившейся руководству страны.

В свою очередь, *общественной* вещательной организацией, как правило, управляет специальный орган, выполняющий функции буфера между системой государственной власти и руководителями (директорами, редакторами) программ. Этот специальный орган может быть сформирован по определённым квотам общественными и религиозными организациями, политическими партиями либо же парламентом из числа лиц, вызывающих уважение самого широ-

кого спектра населения, либо каким-то другим способом. Его члены, как правило, несменяемы. Этот общественный орган обычно формирует принципы вещательной политики, назначает и увольняет с работы руководителей подведомственных ему телерадиоорганизаций, отчитывается перед обществом (обычно в форме ежегодного доклада парламенту) о работе вещателей, разбирает наиболее серьезные жалобы, например на необъективность программ.

Государственный вещатель планирует свою программную политику исходя из интересов государства, под которыми, как правило, понимаются интересы правительства и правящей партии. Формирование общественного мнения в поддержку политики властей – одна из главнейших задач такого вещателя. Оппозиция в его эфире либо вообще не представлена, либо её голос не только значительно уступает голосу партии власти, но и не соответствует положению меньшинства в обществе.

Общественный вещатель ставит целью удовлетворять потребности всех слоёв населения. Особое внимание уделяется распространению программ, не имеющих коммерческого интереса для частных вещателей: образовательных, детских, общественно-политических, документальных, программ для национальных и иных меньшинств. Общественный вещатель не должен допускать предвзятости в интересах той или иной политической силы или коммерческой организации, зависеть от рейтингов и рекламодателей. Поэтому на общественных каналах традиционно запрещена или ограничена реклама.

Кроме того, практика общественного вещания нацелена на диалог вещателя с рядовыми гражданами. Для этого создаются программы, которые побуждали бы смотреть на мир глазами простых людей (например, «Глас народа» в Австралии); проводится мониторинг программ со стороны квалифицированных общественных организаций (вроде «Друзей канадского вещания»); население вовлекается в работу совещательных органов, созданных для надзора за соблюдением тех или иных стандартов программ (например, в сфере нравственности); используются механизмы обратной связи (как это осуществляет *Офком* – Управле-

ние по связи в Великобритании); принимаются этические кодексы и создаётся институт омбудсмена (как на Национальном общественном радио в США) и т.п.

Государственный вещатель финансируется напрямую из государственного бюджета, возможно и получение доходов от рекламы.

Общественный вещатель обычно существует за счёт абонентской платы. Её ежегодно вносят владельцы телевизоров и радиоприёмников. Этот своеобразный налог полностью идёт на нужды общественного вещания. Смысл его заключается в том, что каждый прямо платит общественному ТВ, получая тем самым прямое право требовать показа программ, соответствующих концепции общественного, а не коммерческого вещания, которое может безбедно существовать и без такой платы.

Другим источником финансирования общественного вещания могут быть фиксированные и (или) отсроченные выплаты из государственного бюджета, когда, например, парламент, утверждая бюджет страны, определяет размер финансирования общественного телерадиовещания не на следующий год, а через три года. Делается это для того, чтобы правящая элита не могла при помощи изменений в бюджете оказывать скрытое давление на руководство общественных телерадиокомпаний. По мнению межгосударственных организаций, например Европейского союза, государственная поддержка программ общественного телевидения и радио не противоречит принципам антимонопольного регулирования и свободы конкуренции.

Наконец, как уже было сказано, в некоторых странах бюджет общественных каналов пополняется за счёт рекламы и спонсорства.

Общепринятой модели общественного вещания не существует, однако для того, чтобы считаться таковым, необходимо соблюдение большинства из указанных выше принципов и правил. Общественное телерадиовещание было создано – в соответствии с принятыми там законами – и в постсоветских государствах: в Эстонии, Латвии, Литве, Армении, Молдавии, Грузии, Азербайджане и Киргизии.

Принципы, регулирующие деятельность общественного вещателя

Идея общественного вещания получила мощную поддержку в целом ряде межправительственных заявлений, принятых за последние годы. В **Рекомендации № R (96) 10 в отношении гарантий независимости общественного вещания** Комитета министров Совета Европы¹ подчеркивается жизненно важная роль общественного вещания как существенного фактора плюрализма в коммуникациях, которое доступно всем на национальном и региональном уровнях, что достигается путем создания базовой всеобъемлющей службы вещания. Эта служба состоит из информационного, образовательного, культурного и развлекательного компонентов.

В международно-правовых актах неоднократно подчеркивалась необходимость того, чтобы все вещатели, и принадлежащие к службе общественного вещания в частности, пользовались высокой степенью независимости, особенно от вмешательства органов государственной власти, что позволит им эффективно выполнять свои обязательства перед обществом. **Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания**, принятая на Четвёртой Европейской конференции Совета Европы на уровне министров по вопросам политики в области СМИ (1994), предусматривает, что *«государства-члены обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства»*.

В **Декларации о гарантиях независимости общественного вещания в государствах-участниках** (27 сентября 2006 г.) Комитет министров Совета Европы указывает, что некоторым странам Совета Европы *«не хватает традиции в отношении саморегулирования или сорегулирования, принятия и следования журналистским стандартам, а также общей культуры объективности»*

¹ См. полный текст Резолюции на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/r96%2810%29.htm.

и профессионализма. Этические кодексы и внутренние правила, которые могли бы внести важный вклад в независимую деятельность общественных вещателей, ещё не приняты во всех государствах-участниках», что ведёт к проблемам с независимостью общественного вещания (п. 17).

Неоднократно публично подчёркивала необходимость в такой независимости и ЮНЕСКО. Ещё в **Виндхукской декларации** 1991 г. Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры подтвердила свои критерии, заявив, что вся финансовая поддержка общественному вещанию «должна быть направлена на поддержание независимости и плюрализма»² (п. 11). В другом документе, **Софийской декларации**, принятой в 1997 г., ЮНЕСКО выразила следующее устремление (п. 6):

«Принадлежащие государству органы вещания <...> следует реформировать в первоочередном порядке и предоставить им статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью. В случае создания регулирующих органов в области радио- и телевещания они должны быть полностью независимыми по отношению к органам власти»³.

В 1992 г. при поддержке ЮНЕСКО была принята **Алматинская декларация «О содействии развитию независимых и плюралистических средств информации в Азии»⁴**, которая призвала власти региона оказать содействие развитию служб неправительственного и образовательного вещания на своей территории.

По мнению руководителей этой межгосударственной организации, ЮНЕСКО привержена делу развития обще-

² См. текст на рус. яз. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/157pc61a6.pdf>.

³ Софийская декларация, утверждённая Европейским семинаром по укреплению независимых и плюралистических средств информации (особенно в странах Центральной и Восточной Европы), София, Болгария, 10–13 сентября 1997 г. См. текст на рус. яз. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/sofiadecl.html>.

⁴ См. текст на рус. яз. // URL: <http://www.bestpravo.ru/fed1992/data01/tex11569.htm>

ственного вещания, которое наделяет граждан знаниями, что позволяет им активно участвовать в процессе принятия решений⁵. Хотя декларации ЮНЕСКО не являются для государств-членов юридически обязательными, они были подтверждены Генеральной конференцией ЮНЕСКО, а следовательно, отражают волю международного сообщества⁶.

С 27 по 28 мая 2003 г. в Бангкоке (Таиланд) прошла Первая конференция министров информации и телерадиовещания Азиатского и Тихоокеанского регионов, организованная Азиатско-Тихоокеанским институтом развития вещания при содействии ООН, ЮНЕСКО, Международного союза электросвязи (МСЭ) и др. Она прошла в формате тематической дискуссии и регионального подготовительного совещания перед Всемирным саммитом по вопросам информационного общества (Женева, 2003 г.). В декларации этой конференции подчёркивается важная роль общественного вещания в регионе и содержится ряд важных рекомендаций, касающихся различных аспектов общественного вещания, в том числе вопросов регулирования. **В Бангкокской декларации**, в частности, говорится:

«Рекомендация 3: Общественное вещание

3.1 Общественных вещателей следует побуждать:

1. Продвигать и развивать образование, в том числе на уровне общин, распространять информацию, обогащать и вовлекать граждан из всех социальных групп в общественную жизнь и развитие;

2. Создавать программы, вызывающие доверие разнообразных групп общества, которые развивали бы культурное разнообразие и приносили бы добрые плоды глобализации всем слоям общества;

3. Создавать богатые и высококачественные по своему содержанию передачи для всех, особенно программы, соз-

⁵ Служба общественного вещания: справочник лучших приёмов и методов работы / под ред. И. Банержи и К. Сеневиратне. – М. : Гелиос : ЮНЕСКО, 2006. – С. 4 (текст на рус. яз. // Официальный сайт ЮНЕСКО. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584r.pdf>).

⁶ Там же. – С. 110.

данные женщинами и для женщин, молодёжи, детей, которые бы противостояли влиянию насилия, межобщинной вражды и демонстрировались бы в лучшее эфирное время;

4. Инициировать общественную дискуссию и основанные на здоровом подходе переговоры с участием политиков, ученых и профессионалов СМИ с целью противостояния отрицательному влиянию показа насилия в СМИ. Вещатели в состоянии развивать культуру межкультурного диалога во имя взаимопонимания и мира;

5. Использовать новые технологии вещания для расширения охвата и доступности информации и здорового развлечения;

6. Развивать защиту авторского права содержания программ, недвусмысленно выступая против пиратства и незаконного использования произведений.

3.2 Органам государственной власти следует стремиться к:

1. Уважению автономии в редакционной деятельности, управлении, расходовании средств и администрировании общественных вещателей;

2. Изучению и рассмотрению возможности применения следующих механизмов финансирования общественного вещания:

a) Разовый налог при покупке радио/ТВ/электронных аппаратов и мобильных телефонов;

b) Введение абонентской платы – либо отдельной, либо как дополнения к счёту за электроэнергию;

c) Государственная дотация на развитие инфраструктуры;

d) Возможный доход от рекламы при условии, что он не сможет подорвать мандат общественного вещания;

e) Спонсорство;

f) Содействие в производстве программ для ясно определённых потребностей развития общества;

3. Регулярному уточнению мандата общественного вещания с учётом национальных, региональных и глобальных событий с целью развития взаимопонимания, терпимости и доверия;

4. Выделению удобных частот для общественных вещателей;

5. Созданию правовых структур для обеспечения независимости при принятии общественными вещателями решений;
6. Обеспечению достаточного времени частными сетями для программ общественного вещания и для плюралистического содержания для всех социальных групп;
7. Обеспечению полной редакционной независимости»⁷.

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) в своей **Рекомендации** №1641 (2004) «**Общественное вещание**» определила следующие базовые принципы общественного вещания (пункт 2):

«Общественное вещание, кем бы оно ни осуществлялось – общественными организациями или частными компаниями, – отличается от вещания по чисто коммерческим и политическим причинам своей особой задачей, которая, по существу, заключается в том, чтобы вести свою деятельность независимо от экономической и политической власти. Общественное вещание обеспечивает общество в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. В связи с этим оно, как правило, является универсальным с точки зрения содержания и доступа, гарантирует редакционную независимость и беспристрастность, представляет собой критерий качества, предлагает множество разнообразных программ и услуг, удовлетворяющих запросам всех групп населения, и несёт ответственность перед всем обществом. Эти принципы верны вне зависимости от того, какие изменения придётся внести для того, чтобы удовлетворять требованиям 21-го века»⁸.

Парламентская Ассамблея также признаёт необходимым, чтобы ряд принципов в отношении свободы СМИ соблюдался в каждом демократическом обществе. Список таких принципов предлагает **Резолюция** ПАСЕ № 1636 (2008)

⁷ Перевод автора. См. текст Декларации на англ. яз. // URL: <http://www.aibd.org.my/node/693>.

⁸ См. полный текст Рекомендации на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec1641-2004.htm#_edn1.

«Индикаторы СМИ в демократическом обществе»⁹. Этот список помогает объективно проанализировать состояние среды для СМИ в том или ином государстве с точки зрения соблюдения свободы СМИ и с целью определить проблемные вопросы и потенциальные отставания. Он позволяет государствам вести дискуссию на европейском уровне в отношении возможных действий по решению таких проблем. Парламентская Ассамблея в своей резолюции предлагает национальным парламентам регулярно проводить объективный и сравнительный анализ с целью выявления недостатков в законодательстве и политике СМИ и принятия необходимых мер по их исправлению. В данном контексте обращаем внимание на следующие из числа основных принципов:

«8.20. Общественные вещатели должны быть защищены от политического вмешательства в практику повседневного управления и в свою редакционную работу. Высшие управленческие должности не должны получать лица, имеющие очевидные партийно-политические привязанности;

8.21. Общественные вещатели должны создавать собственные кодексы поведения в отношении как журналистской работы, так и редакционной независимости от политических сил».

Рекомендация № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы **в отношении гарантий независимости общественного вещания** указывает на необходимость государств – участников Совета Европы включить в своё внутреннее законодательство или в другие правовые инструменты управления организациями общественного вещания меры защиты от давления со стороны органов власти: *«[национальная] правовая основа, регламентирующая деятельность организаций общественного вещания, должна ясно предусматривать их редакционную независимость и институциональную автономию».*

Наконец, Десятая Центрально-Азиатская конференция СМИ, организованная Бюро Представителя ОБСЕ по во-

⁹ См. полный текст Резолюции на рус. яз. // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/1636.htm.

просам свободы СМИ в 2008 г., в **Декларации «Будущее общественного вещания и переход на цифровой формат вещания в Центральной Азии»** подтвердила, что общественное вещание является одним из основных инструментов демократии:

«Оно незаменимо в обеспечении свободы и прозрачности выборов, в борьбе против языка вражды, а также в защите культур меньшинств, проживающих в государстве, поскольку оно предлагает аудитории объективное освещение новостей и высококачественные программы.

Создавая службы общественного вещания, государства Центральной Азии должны обеспечить формирование защищённой законом вещательной инфраструктуры с гарантированной редакционной автономией и с системой финансирования, которая обеспечила бы независимость общественных вещателей от политических и коммерческих интересов»¹⁰.

Органы регулирования телерадиовещания

Единой модели регулирования телерадиовещания в мире не существует. Деятельность регулирующих органов отражает национальную специфику разных стран, включая культурные традиции, историю развития масс-медиа и особенности местной политической культуры.

В Великобритании достаточно понадеяться на то, что правительство, назначая правление регулирующего органа, будет соблюдать так называемые «принципы Нолана». В соответствии с этими правилами в публичной сфере необходимо руководствоваться семью ценностями: бескорыстием, принципиальностью, беспристрастностью, подотчётностью, открытостью, честностью, руководящей ролью.

В других европейских странах сама мысль о том, что правительство будет назначать руководство автономного органа, регулирующего масс-медиа, считается несовместимой с независимостью такого органа.

¹⁰ См. полный текст Декларации на рус. яз. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/34602>.

Во многих странах с бывшим авторитарным правлением (например, в Германии), очевидным образом выражая недоверие и государству, и политическим партиям, общество предпочитает ситуацию, когда в национальных регулирующих органах важную роль играют представители гражданского общества и научных кругов. Однако в целом европейское право исходит из предпосылки о необходимости автономии органов, регулирующих вещание, которые должны быть законодательно и функционально отгорожены от политического и коммерческого влияния.

Комитет министров Совета Европы принял важную **Рекомендацию относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе** [Rec (2000) 23]. Хотя она и не обладает обязательной юридической силой, её нельзя игнорировать, поскольку она развивает смысл статьи 10 ЕКПЧ, которая является обязательной применительно к сфере регулирования вещания, а также поскольку она была принята на высоком министерском уровне.

Рекомендация Rec (2000) 23 указывает, что независимость регулирующих и лицензирующих органов жизненно важна для выполнения ими своих полномочий. В документе предлагается государствам – участникам Совета Европы *«включить в своё законодательство положения, а в программы действий – меры, которые возлагали бы на регулирующие органы в вещательном секторе полномочия, позволяющие им выполнять свои задачи, как предписано национальным законодательством – эффективно, независимо и прозрачно, в соответствии с руководящими принципами, сформулированными в приложении»* к нему¹¹.

В центре этого акта лежит мысль о том, что органы, регулирующие вещание, должны создаваться таким образом, чтобы свести к минимуму риск вмешательства в их работу – например, посредством гласного процесса назначения в их состав, направленного на содействие плюрализму и включающего в себя гарантии против увольнения и нормы,

¹¹ Рекомендация Rec (2000) 23 Комитета министров государствам-членам относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе. См. текст на рус. яз. // URL: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-23.htm.

касающиеся конфликта интересов. В ней прямо заявлено, что должны соблюдаться правила, которые способны «защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов».

«С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить того, что:

- *регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;*
- *члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе.*

Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- *назначаются демократическим и прозрачным образом;*
- *не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;*
- *не делают никаких заявлений и не предпринимаят никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из неё никакой выгоды.*

Наконец, следует определить чёткие правила в отношении возможности освобождения от обязанностей членов регулирующих органов, с тем чтобы не допустить использования данной меры в качестве средства политического давления.

В частности, освобождение от обязанностей может допускаться только в случае несоблюдения правил о недопустимости конфликта интересов или должным образом запрототолированной неспособности осуществлять свои функции; при этом за этим лицом сохраняется возможность обращаться в суды с жалобой в связи с этим. Кроме того, освобождение от обязанностей членов регулирующих органов на основании нарушения, связанного или не связанного с их функциями, должно допускаться только в серьёзных, ясно определённых законодательством случаях, при условии возможности их обжалования в суде».

Принятая позднее **Декларация** Комитета министров Совета Европы **относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе** отмечает следующее:

«В большинстве стран – участниц Совета Европы члены регулирующего органа назначаются парламентом или главой государства. В некоторых государствах-участниках с целью обеспечения отражения составом регулирующего органа общественно-политического разнообразия страны часть или все его члены номинируются неправительственными организациями, которые, как считается, представляют интересы всего общества. Кроме того, в некоторых странах-участницах законодательство приводит критерии объективного отбора кандидатов в эти органы.

В ряде других стран, напротив, члены регулирующих органов назначаются волевым решением одного из государственных институтов, например главой государства или органа государственного управления, зачастую в отсутствие каких-либо конкретных критериев их отбора. Назначение членов регулирующих органов главой государства и (или) парламентом не раз критиковалось за то, что в таких случаях состав органа отражает или воспроизводит структуры политической власти.

Зачастую звучали опасения, что номинирующие или назначающие органы могут оказывать давление на членов регулирующего органа после их назначения. И действительно, в некоторых государствах-участниках членов регулирующих органов часто обвиняют в деятельности в интересах назначивших их институтов власти или политических сил, стоящих за этим назначением»¹².

Указанная независимость является общепризнанным принципом в Европе, ещё раз подтверждённым в таком важном акте, как **Резолюция** № 1636 (2008) Парламентской ассамблеи Совета Европы **«Индикаторы СМИ в демократическом обществе»**. В её тексте отмечается, что одним из показателей свободы СМИ в современном евро-

¹² Декларация Комитета министров о независимости и функциях регулирующих органов в сфере вещания, 26 марта 2008 г., п. 13 и 14.

пейском обществе является то, что регулирующие органы в сфере телерадиовещания действуют беспристрастно и эффективно, например при выдаче лицензий¹³.

Впрочем, независимость лицензирующего органа не является исключительно европейским подходом. В **Совместной декларации «Десять основных задач в области свободы выражения мнений в следующем десятилетии»** особую озабоченность существованием в ряде стран прямого государственного контроля над лицензированием или регулированием вещания или надзором за этими процессами со стороны органа, который не является независимым от правительства (как с точки зрения законодательства, так и на практике), выразили международные представители по свободе СМИ.

Если говорить о практике отдельных государств, то в **Италии**, несмотря на ряд усилий по обеспечению регулирования СМИ за счёт создания независимых регулирующих органов, политики продолжают в значительной степени контролировать процесс регулирования благодаря запутанной и сложной регулятивной системе. Дублирование функций и конфликты между несколькими органами, занимающимися регулированием вещания, делают этот процесс особенно трудным.

Во **Франции** членов Высшего аудиовизуального совета (CSA) назначают из числа действующих политиков обе палаты парламента и президент страны, который определяет и председателя Совета. CSA в настоящее время периодически подвергают критике по всей Европе за отсутствие политической независимости, чрезмерные полномочия, медленное реагирование на проблемы отрасли и низкий уровень участия общественности в процессе принятия решений.

Независимый регулирующий орган действует в Кении. В то же время в Китае и в Японии регулирующим СМИ органом является уполномоченное правительством министерство или ведомство. Общие характеристики органов, регулирующих сферу вещания в Европе, даны в табл. 2.

¹³ П. 8.15. См. текст Резолюции № 1636 (2008) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Индикаторы СМИ в демократическом обществе» на рус. яз. // URL: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/1636.htm.

Таблица 2.
Органы, регулирующие телерадиовещание

Страна	Великобритания
Название	Управление по коммуникациям (Ofcom)
Официальный статус	Организация, действующая на основании закона, независимая от правительства, подотчётная парламенту
Количество членов правления	Правление (9 членов – 6 неисполнительных членов, включая председателя + 3 исполнительных члена, включая гендиректора Ofcom, и 2 члена из руководства Ofcom)
Кто их назначает	<ul style="list-style-type: none"> • Министры на основании принципов Но-лана (неисполнительных членов) • Министр культуры, СМИ и спорта и Министр торговли и промышленности (председателя) • Правление Ofcom (гендиректора)
Кто их может уволить	Министр культуры, СМИ и спорта и Министр торговли и промышленности
Срок пребывания в должности, лет	5 (председатель)
Количество сроков	Не уточняется
Источник финансирования	Из ряда источников, в т.ч.: <ul style="list-style-type: none"> • абонентская плата за телевидение • абонентская плата за радио • административные сборы за пользование электронными сетями и услугами соответствующей инфраструктурой • средства на покрытие операционных расходов Ofcom по управлению частотным спектром (целевая правительственная субсидия)

Страна	Германия
Название	15 земельных ведомств (Landesmedienanstalt) по числу земель, за исключением общего ведомства для Берлина и земли Бранденбург
Официальный статус	Общественная организация
Количество членов правления	Председатель или директор + Совет (количество членов различно – от 11 до 50)
Кто их назначает	<ul style="list-style-type: none"> • Совет (председателя) • Представители общественно значимых групп (членов Совета) • Распределение мест для различных групп общества устанавливается земельным законодательством
Кто их может уволить	<ul style="list-style-type: none"> • Совет (председателя) • Общественно значимые группы (членов Совета)
Срок пребывания в должности, лет	4–8
Количество сроков	<ul style="list-style-type: none"> • Обычно возобновляемый срок (председатель) • Возобновляемый срок (члены Совета)
Источник финансирования	Процент от абонентской платы

Страна	Италия
Название	Управление гарантирования коммуникаций (Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni – AGCOM)
Официальный статус	Независимое ведомство, в ведении которого находятся телекоммуникации, ТВР и издательская деятельность
Количество членов правления	9
Кто их назначает	<ul style="list-style-type: none"> • Президент Республики (председателя) – по предложению премьер-министра • Палата депутатов (4) • Сенат (4)
Кто их может уволить	Назначивший их орган по предложению AGCOM
Срок пребывания в должности, лет	7
Количество сроков	Не более одного
Источник финансирования	<ul style="list-style-type: none"> • Госбюджет • Налоги с операторов связи

Страна	США
Название	Федеральная комиссия по связи (Federal Communications Commission – FCC)
Официальный статус	Независимое от других ветвей власти государственное ведомство, в ведении которого находятся телекоммуникации, ТВР и кабельное ТВ
Количество членов правления	5
Кто их назначает	Сенат США по рекомендации Президента, причём не менее двух членов должны представлять оппозицию
Кто их может уволить	Сенат США по представлению Президента
Срок пребывания в должности, лет	5 лет
Количество сроков	Могут переназначаться, но на практике этого не происходит
Источник финансирования	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджет, разрабатывается Конгрессом на два года вперед • Самофинансирование

Страна	Франция
Название	Высший аудиовизуальный совет (Conseil superieur de l'audiviosuel – CSA)
Официальный статус	Независимый административный орган
Количество членов правления	9 комиссаров
Кто их назначает	<ul style="list-style-type: none"> • Президент Республики (3) • Председатель Сената (3) • Председатель Национального собрания (3)
Кто их может уволить	Не могут быть уволены
Срок пребывания в должности, лет	6 лет (на ротационной основе)
Количество сроков	Не более одного
Источник финансирования	Госбюджет

Принципы лицензирования

Лицензирование телерадиовещания можно рассматривать как ограничение свободы массовой информации в силу того, что удовлетворяется лишь часть заявок на получение возможности осуществлять распространение радио- и телепрограмм. Однако буква и дух международных документов¹⁴, практика функционирования телерадиоорганизаций в мире подсказывают, что, напротив, в демократическом государстве само по себе лицензирование не препятствует свободе массовой информации. Более того, оно может и должно её развивать.

В общественных интересах выделять частоты претендентам, предлагающим наилучший уровень услуг. Выдача лицензий позволяет обеспечить соответствие деятельности вещателей определённым общественным целям, таким, как защита интересов несовершеннолетних и гарантирование политического и информационного плюрализма. Но это происходит лишь тогда, когда обеспечено адекватное регулирование этого сектора, которое гарантировало бы обеспечение как свободы массовой информации, так и соблюдение равновесия между этой свободой и другими законными правами и интересами.

Основными условиями осуществления лицензирования телерадиовещания как фактора развития свободы массовой информации признаются:

- беспристрастность, компетентность и неприменение критериев политического характера национальными лицензирующими органами;
- их независимость от институтов государственной власти и подотчётность гражданскому обществу;
- предсказуемость правил получения лицензии, гласность процедуры лицензирования и контроля, учёт интересов аудитории;
- долговременность действия лицензии.

¹⁴ См., напр., Рекомендацию № Rec (2000) 23 Комитета министров государствам – членам Совета Европы относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе // Сайт «Право и средства массовой информации». URL: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-23.htm

Разумеется, наилучшим образом все эти условия закрепляются в законе, а не в постановлениях органов исполнительной власти, ключевым является и их неукоснительное соблюдение.

Большинство из этих принципов не нуждаются в объяснениях. Хотелось бы лишь остановиться на *сроке действия лицензии* и условиях продления этого срока.

Действующая пока концепция ограниченного ресурса электромагнитного спектра предполагает, что все желающие не могут и никогда не смогут выйти в эфир со своими программами. Формально нигде в мире право на использование той или иной частоты для целей телерадиовещания (как, впрочем, и для других целей) не передаётся навечно, в этом смысле частоты не продаются. Признаётся, что радиочастоты используют принадлежащее всему народу (или государству) воздушное пространство над территорией страны, и в силу этого они передаются во временное пользование. Это вовсе не означает, что их будут часто отбирать, чтобы дать попользоваться другим. Напротив, именно использование вещателем частоты в интересах максимально большого числа людей должно служить гарантией того, что частота будет оставаться у него долгое время.

Короткий срок не только мешает телерадиокомпаниям окупить начальный капитал, но и в случае неопределённости с продлением (пролонгацией) своей лицензии на новый срок делает его чрезмерно зависимым от лицензирующего органа. В ситуации, когда лицензирующий орган, в свою очередь, зависим от органов власти, критерии лицензирования размыты, преимущества действующим вещателям в законодательстве не определены, небольшой срок действия лицензии ведёт к зависимости частных вещателей от политической целесообразности правящих кругов.

Краткий срок действия лицензии наносит вред не только экономическим интересам вещателей, но и, что важнее, интересам развития свободы массовой информации. Речь здесь идёт не только об упомянутой зависимости практики вещания от государственных органов. Долговременное планирование вещания, значительные инвестиции в производство и закупку программ устанавливают стабильные

отношения с аудиторией. В интересах доверительности этих отношений вещатель стремится максимально удовлетворить спрос аудитории, прежде всего путём развития информационного и идеологического разнообразия, высокого профессионализма журналистики.

При распределении частот лицензирующие органы не должны заботиться о том, чтобы получить для бюджета деньги за выдачу лицензий. Они распределяют не просто право на использование месторождения среди желающих добывать нефть, но эфир, который, принося прибыль пользователям частотами, должен прежде всего служить обществу. Поэтому при выдаче лицензии первостепенное внимание обычно уделяется программной концепции вещателя, т.е. тому, что увидит и услышит аудитория вышедшей в эфир станции. Не случайно, например, в США наиболее удобные частоты ещё в 40-е гг. XX в. были зарезервированы за университетскими и другими общественными телерадиостанциями, с тем чтобы вещатели, стремящиеся в первую очередь служить интересам населения, а не извлекать выгоду из своей деятельности, могли получить гарантированный доступ к эфиру.

Европейская конвенция о трансграничном телевидении

Европейская конвенция о трансграничном телевидении (ЕКТТ) является юридически обязательным договором Совета Европы, чьи положения в значительной степени аналогичны положениям Директивы TWF, принятой ЕС (см. ниже), и опираются во многом на те же принципы. Конвенция была принята в 1989 г. (и исправлена в 1998 г.) для того, чтобы обеспечить выполнение политической задачи по созданию большого и сильного европейского рынка вещания.

ЕКТТ устанавливает минимальные квоты для показа европейских произведений. Эти нормы направлены на обеспечение разнообразия программ и на содействие производству телепрограмм в Европе. В соответствии с этими правилами вещатели обязаны выделять «основную часть» (значение

этого термина не конкретизируется) эфирного времени для показа художественных постановок и документальных телепрограмм европейского производства, то есть производства стран, присоединившихся к ЕКТТ и стран – участников ЕС. Определение «европейской продукции» распространяется и на дочерние предприятия неевропейских продюсерских компаний при условии, что на этих дочерних предприятиях, расположенных на территории Европы, не менее 50% штатных сотрудников являются гражданами ЕС.

ЕКТТ устанавливает право на так называемые «краткие информационные сообщения». Данное право применяется по отношению к событиям, представляющим значительный интерес для национальной аудитории. На практике оно в основном применяется для освещения спортивных соревнований, таких, как матчи национальных футбольных лиг. Это право обеспечивает любому вещателю, получившему лицензию в стране, присоединившейся к ЕКТТ, возможность доступа на эти события с целью информирования о них. Организатор соревнований не вправе помешать журналистам телекомпании освещать событие, даже если права на его эксклюзивную трансляцию были проданы другому телеканалу.

В соответствии с ЕКТТ гарантируется показ определённых событий по бесплатным общедоступным телеканалам в случае, если транслируемые события представляют особую значимость для населения. Государства самостоятельно определяют нормативным правовым актом перечень этих традиционных и регулярных событий. Обычно они включают в себя спортивные события, такие, как Олимпийские игры или финал европейского чемпионата по футболу, но в них встречаются и популярные культурные мероприятия, например итальянский музыкальный фестиваль в Сан-Ремо или новогодний бал в Венской опере.

Конвенция устанавливает ряд правил, касающихся рекламы, телеторговли и спонсорства, включая положения о рекламе, адресованной несовершеннолетним. В число требований входит базовое правило о том, что реклама должна быть чётко отделена от редакционного содержания телепрограммы визуальными средствами, а также подробные положения, касающиеся продолжительности и места рекламных и телеторговых

блоков в эфирной сетке. Кроме того, ЕКТТ регулирует содержание рекламных роликов и способы упоминаний о спонсорах.

ЕКТТ формулирует общие стандарты, относящиеся к рекламе. В них устанавливается, что реклама не должна ущемлять человеческое достоинство. Она не должна вводить потребителей в заблуждение или ущемлять их интересы. Рекламодатели не имеют права оказывать какое-либо влияние на редакционное содержание программ. Документ запрещает или ограничивает рекламу определённых видов продукции, таких, как табачные изделия, лекарственные препараты и алкогольные напитки. ЕКТТ прямо не запрещает политическую или религиозную рекламу на ТВ.

Спонсорство в целом считается допустимым в рамках ряда конкретных правил, однако в его отношении тоже установлен ряд перечисленных ниже ограничений:

- Спонсор не вправе влиять на редакционное содержание и (или) время выхода телепрограммы в эфир либо вмешиваться в сферу ответственности и редакционной независимости телеведущего.

- В отличие от рекламы, спонсорство должно ограничиваться тем, что компанию-спонсора представляют аудитории в титрах в начале и (или) в конце конкретной телепрограммы, при этом никоим образом не поощряя потребление продукции или услуг компании-спонсора.

- Спонсорами телепрограмм не могут выступать табачные компании.

- Фармацевтические и медицинские компании могут выступать спонсорами, но лишь при условии, что процесс спонсорства ограничивается продвижением их названия или имиджа, а не превращается в рекламу патентованных лекарственных средств или методов лечения.

Нормативно-правовой режим защиты несовершеннолетних в телепрограммах состоит из двух частей: с одной стороны, это общие меры защиты, а с другой – специальные нормы защиты в сфере рекламы. Что касается общих мер защиты несовершеннолетних, то ЕКТТ требует от государств-участников принимать меры по предотвращению вреда физическому, умственному или нравственному развитию детей. Эти меры заключаются в необходимости установления

так называемого «водораздела», то есть ограничения часа показа телепрограмм, которые могут нанести такой вред. Специальные правила, регулирующие содержание рекламы с целью защиты несовершеннолетних, заключаются в запрете на рекламу, которая способна причинить вред интересам детей, а также на телеторговлю, которая призывает их совершать те или иные покупки товаров или услуг.

Конвенция также гарантирует право на ответ. Под ним понимается право физических или юридических лиц исправлять неверные факты или неточную информацию, в случае если такие факты или информация касаются этих лиц и представляют собой нарушение их законных прав (особенно в отношении их достоинства, чести или репутации – см. гл. IV). Порядок применения этого права определяется национальным законодательством.

Практика Европейского суда по правам человека

Хотя Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 10) и указывает прямо на то, что право на свободу выражения мнения не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных и телевизионных предприятий, это не означает, что это право человека может игнорироваться в сфере телерадиовещания. В связи с этим представляет интерес интерпретация Европейским судом по правам человека статьи 10 применительно к процессу лицензирования телерадиовещания. В деле *«Глас Надежда» против Болгарии»* (2007) судьи рассмотрели жалобу компании «Глас Надежда» на то, что ей отказали в получении лицензии на радиовещание. Поданная ею заявка на получение лицензии была в своё время отклонена Национальным комитетом по радио и телевидению (НРТК) на том основании, что её содержание не отвечало установленным правительством требованиям по производству собственных программ, а сама компания – необходимому профессиональному и техническому уровню. «Глас Надежда» обратилась в Высший арбитражный суд Болгарии с жалобой, которая не была удовлетворена на том основании,

что лицензирующий орган (НРТК) имеет полную свободу в оценке соответствия заявок установленным критериям и эта свобода не подлежит судебной проверке. Тем временем руководитель радиокompании попытался получить протокол заседания НРТК, на котором обсуждалась и была отклонена заявка, но также получил отказ.

В этом деле Европейский суд по правам человека пришёл к мнению, что право заявителя на свободу выражения мнения было нарушено. Это выразилось в том, что лицензирующий орган не проводил в той или иной форме общественного обсуждения заявки на получение лицензии, а детали её рассмотрения на его заседании держатся в тайне. НРТК лишь указал на то, что заявка компании «Глас Надежда» не соответствует полностью ряду критериев, без объяснения причин, по которым он пришёл к такому заключению. Некоторые из этих критериев сформулированы недостаточно ясно. Судебная защита в отношении произвольного решения НРТК не была предоставлена. Став на сторону заявителя, Европейский суд по правам человека принял во внимание и то, что процедуры лицензирующего органа Болгарии не вполне соответствуют принципам, рекомендованным Советом Европы (напр., в Рекомендации № Rec (2000) 23 Комитета министров государствам-участникам относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе).

Речь идёт о том, что процедура лицензирования должна быть не только ясно и точно определена, но и применяться открыто, гласно и беспристрастно. Соответствующие решения регулирующих органов должны быть доступными всем желающим. Более того, они должны быть:

- аргументированными должным образом и в соответствии с национальным правом;
- открыты для обжалования в компетентные органы в соответствии с национальным правом;
- доступны гражданам¹⁵.

¹⁵ Рекомендация Rec (2000) 23 Комитета Министров государствам-членам относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе. См. текст на рус. яз. // URL: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-23.htm.

Это же положение Рекомендации Комитета министров Совета Европы прозвучало и в другом постановлении Европейского суда по правам человека, принятом по жалобе владельцев телекомпании «А1+» к властям Армении («*Мелтекс*» и *Месроп Мовсесян против Армении*», 17 июня 2008 г.). Здесь ЕСПЧ признал нарушение статьи 10 Конвенции о защите прав человека на том основании, что, раз за разом отказывая этой компании в праве получить лицензию на телевещание, Национальная комиссия по телевидению и радио (НКТР) Армении не предъявляла обоснования своего решения. По мнению Европейского суда по правам человека, одного только факта, что определение победителя на конкурсе происходит гласно, заявители имеют возможность представить свои концепции, а члены лицензирующего органа – проголосовать путём выставления баллов за соответствие заявок установленным в законе критериям, недостаточно. Суд напомнил, что в данном случае *«решения и постановления должны быть должным образом аргументированы»*. Он пришёл к выводу, что процедура лицензирования в Армении, при которой НКТР не раскрывает причин своих решений, не позволяет адекватно защищаться от волюнтаристского вмешательства органов государственной власти в процесс использования права на свободу выражения мнения. Следовательно, действующая в Армении процедура не соответствует необходимому критерию законности любых ограничений прав человека¹⁶. В 2010 г. закон о телерадиовещании Армении был соответствующим образом исправлен.

Отношение Европейского союза к телерадиовещанию

Первые серьезные попытки регулирования содержания телерадиовещания в рамках Европейского союза датируются началом 1980-х гг., когда впервые стали проявляться последствия серьёзного и неуклонно усиливающегося

¹⁶ Дело «*Мелтекс*» и *Месроп Мовсесян против Армении*», постановление от 17 июня 2008 г.

торгового дисбаланса в пользу США в сфере производства аудиовизуальной продукции. В 1984 г. Европейская комиссия опубликовала «Зелёную книгу» (предварительный доклад) о создании общего радиотелевизионного рынка, где было сформулировано представление об оптимальной европейской политике в сфере телерадиовещания. Принятые впоследствии акты ЕС в целом направлены на регулирование вещания (прежде всего, телевидения) в следующих трёх направлениях:

- защита культурных интересов Европы в контексте широких международных переговоров о глобальной свободе торговли и услуг, например, в рамках Всемирной торговой организации (ВТО);
- создание в странах Евросоюза механизмов поддержки электронных СМИ (прежде всего, общественного вещания);
- разработка правовой базы, необходимой для создания единого внутреннего европейского рынка программ и другой аудиовизуальной продукции и услуг.

Часть этих мер направлена на защиту от программ, поступающих из-за рубежа (прежде всего, из США). Регулирование также направлено на такие вопросы, как защита несовершеннолетних от того, что было названо «вредным содержанием», обеспечение «права на ответ» и регулирование рекламы. Важную роль в создании внутреннего телевизионного рынка Европы сыграла **Директива «Телевидение без границ» (TWF)**. Она запретила государствам-участникам ЕС ограничивать приём или ретрансляцию телепередач других государств – участников ЕС по причинам, относящимся к их содержанию, если эти причины не включены в Директиву TWF, а также поощряла устанавливать минимальную квоту для европейских программ на уровне 50 процентов.

Принятая в конце 2007 г. редакция переименовала этот акт в **Директиву об аудиовизуальных медиауслугах (АВМУ)**, своим действием отныне охватывающую распространение аудиовизуальных программ при помощи новых телекоммуникационных технологий. Расширение сферы применения Директивы произошло путём включения в неё

кроме традиционного телевещания на любой технической платформе, но в соответствии с программой и сеткой передач («линейных аудиовизуальных медиауслуг») и так называемых «нелинейных аудиовизуальных медиауслуг» (телепрограмм «по заказу», из каталога имеющихся, предоставляемых в удобное для зрителя время). Причём в отношении последних был установлен более мягкий режим регулирования.

Директива АВМУ требует, чтобы аудиовизуальные медиауслуги не распространяли материалы, подстрекающие к ненависти к человеку по признаку его расы, пола, религии или национальности. Вводятся ограничения для программ, способных нанести серьёзный вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних. В целях передачи коротких новостей любой вещатель из ЕС получает доступ на справедливой, разумной и недискриминационной основе к событиям, вызывающим большой интерес населения.

Директива АВМУ устанавливает, что реклама в аудиовизуальных программах должна быть легко распознаваема, а по телевидению вдобавок отделяться от иного (редакционного) содержания «*оптическими и (или) звуковыми и (или) пространственными способами*».

В ней вводится общий запрет на размещение в аудиовизуальных программах торговых марок и упоминание товаров и услуг за плату или схожее с ней вознаграждение (*product placement*). Однако национальным законодательством могут быть предоставлены исключения из этого запрета – в случае создания и показа кинофильмов, телесериалов, спортивных программ и развлекательных программ «лёгкого жанра». Допустимо также исключение, когда собственно оплата *product placement* не предусмотрена, а упомянутые в программе товары (услуги) просто предоставлены в качестве реквизита, а также призов для участников программы, но при условии их демонстрации. Указывается на необходимость сообщения об использовании *product placement* в начале соответствующей программы и после каждого рекламного перерыва в её ходе, с тем чтобы не вводить в заблуждение зрителя. Из последнего

требования также допустимо исключение, когда такая программа не произведена и не заказана в производство самим вещателем (провайдером медиауслуг) или связанной с ним компанией.

По Директиве об аудиовизуальных медиауслугах зрители особо предупреждают о существовании договора о спонсорстве передачи. Спонсируемые программы должны иметь чёткое указание на спонсора путём упоминания его наименования, товарного знака, сообщения о его товарах или услугах в начале, середине и в конце программы. Они не должны прямо поощрять покупку или получение в прокат товаров или услуг, в частности путём указания на промоакции этих товаров или услуг. Сохранён действующий запрет на спонсорство программ новостей и текущих событий. Государствам – участникам новой Директивы предложено рассмотреть возможность установления в национальном законодательстве запрета на демонстрацию логотипов спонсоров в детских и религиозных программах, в документальных фильмах.

Хотя в Директиве АВМУ отсутствуют ограничения на суточную продолжительность рекламы и телеторговых сообщений, почасовое ограничение остаётся в силе – не больше 20%. Эта квота не включает в себя рекламу собственных передач, а также *product placement* и сообщения спонсоров. Эта максимальная квота не применяется в отношении специализированных на телеторговле программ и каналов, но в их случае действует минимальная разовая продолжительность телеторговых передач – 15 минут.

Продолжительность временного отрезка между рекламными паузами в транслируемых по телевидению кино- и телефильмах (кроме сериалов и документальных фильмов) установлена в 30 минут (данное положение распространяется на передачи новостей и на детские передачи). В других телепередачах ограничения на частоту прерываний рекламой сняты (за исключением трансляций религиозных служб, которые рекламой прерывать запрещено).

Распространён запрет на рекламу, содержащую хотя бы один вид дискриминации человека из тех, которые упоминает Лиссабонский договор (см. гл. I), в том числе дис-

криминацию по физическим возможностям, возрасту или сексуальной ориентации.

Как уже было сказано в главе I, директива ЕС – это правовой акт, обязательный в отношении ожидаемого результата, но оставляющий на усмотрение государств-участников выбор форм и методов действий для достижения этого результата в рамках национальных правовых систем. В отношении Директивы об аудиовизуальных медиауслугах это означает, что всем 27 странам – участницам ЕС был дан срок в 24 месяца (то есть до начала декабря 2009 г.) гармонизировать своё законодательство с целью приведения его в соответствие с Директивой АВМУ, что и было сделано.

Принципы перехода на цифровое вещание

Цифровое вещание представляет собой иную форму «упаковки» и передачи сигнала телерадиопрограмм, а также получения и декодирования такого сигнала. Цифровое телевидение позволяет передавать намного больше каналов, чем аналоговое, а также высвобождает часть электромагнитного спектра частот, которые впоследствии могут быть использованы для других потребностей.

В силу этого переход на цифровое вещание (цифровизация) создаёт новые возможности для свободного потока информации и плюрализма средств массовой информации. С позиции укрепления свободы СМИ новая технология ещё больше позволяет аудитории искать и получать информацию и идеи посредством телерадиовещания. Она также предоставляет вещателям более широкие возможности для распространения информации в обществе.

Для достижения этих результатов процесс перехода на цифровое вещание должен быть основан на таких правовых и политических принципах, которые защищают и укрепляют свободу выражения мнений, свободу СМИ и доступа к информации. Если национальные органы государственной власти и управления не примут во внимание определённые принципы и правила, существует серьёзная

опасность негативных последствий цифровизации. К этим последствиям относятся: дальнейшая монополизация рынка СМИ государством или бизнесом, сужение плюрализма средств массовой информации, возведение новых барьеров на пути культурного и языкового разнообразия, а также свободного потока информации, независимого от государственных границ.

Процесс перехода на цифровое вещание носит глобальный характер. Его основные причины – недостаток частот для новых и бурно развивающихся видов связи, таких, как радиотелефония (мобильная связь) и широкополосный (беспроводной) Интернет.

Международный союз электросвязи (МСЭ) установил, что отключение аналогового телевидения в регионе, включающем в себя Европу и часть Центральной Азии, например, произойдет не позднее 17 июня 2015 г. По данным Европейской аудиовизуальной обсерватории, к 2011 г. процесс перехода был полностью завершён в Голландии, Дании, Люксембурге, Финляндии, ФРГ, Швеции, Австрии, Латвии, Испании, Мальте, Словении и Эстонии. ЦНТ имеется во всех странах Европейского союза, кроме Румынии. В цифровом формате вещает 1460 телеканалов, из них более 700 – местные и региональные, в десяти странах Европы имеется ТВЧ.

Органы государственной власти повсеместно решают вопросы цифровизации телевидения и устанавливают графики перехода к цифровому вещанию. Отключая существующее аналоговое вещание, органы государственной власти и управления дают возможность реализации преимуществ цифрового телевидения и обеспечивают получение населением расширенного набора цифровых услуг.

С цифровизацией вещания связаны значимые социально-экономические вопросы. Важно решать их с позиции защиты интересов граждан, учитывать показатели охвата населения, а не территорий. Государство обязано обеспечивать универсальный доступ к СМИ, в том числе национальным меньшинствам, бедным, бездомным и людям с физическими недостатками. Эти уязвимые группы населения могут нуждаться в особой помощи, в том числе в поддержке при при-

обретении оборудования для приёма цифрового сигнала. Правила такой поддержки должны исходить из реалий той страны, где они будут применяться. Важно обеспечить информирование населения о преимуществах цифрового вещания. При планировании перехода на цифровое вещание должны быть учтены вопросы защиты прав потребителей.

Жёсткие условия должны гарантировать, что компании, получившие право на оказание услуг цифрового вещания, не переложат свои расходы на плечи населения. С этой целью устанавливается государственный контроль за тарифами на данные услуги.

Негативное влияние на плюрализм СМИ оказывает доминирование государственных вещателей, когда телерадиостанции выступают в качестве каналов пропаганды, участвуя к тому же в нечестной конкуренции с частными компаниями. Такое злоупотребление свободой массовой информации может только усилиться в процессе перехода на цифровое вещание.

Чёткие правила должны обеспечить то, что получившие лицензию операторы связи, в свою очередь, будут обязаны предоставлять такой набор цифровых каналов, который лучшим образом послужит разнообразию мнений в СМИ.

В начале своего пути цифровизация, которая в идеале должна вести к плюрализму, может привести к усилению концентрации СМИ; такие риски должны быть оценены с позиции антимонопольного законодательства. В некоторых случаях допустима временная концентрация, если при этом существуют гарантии плюрализма мнений в будущем. За этим процессом должен осуществляться надзор регулирующих органов.

То, что населению потребуются новые принимающие сигнал устройства (декодеры), а вещателям – новое передающее оборудование, может привести к ограничению выбора программ в переходный период. Временные рамки и масштабы такого ограничения должны быть однозначно сокращены и уменьшены путём использования того или иного способа распространения декодеров в стране.

Мораторий на выдачу лицензий на вещание является необходимым шагом в процессе цифровизации, так как по-

зволяет регулирующим органам планировать и эффективно использовать радиочастотный спектр. Однако известны случаи (например, в Армении) использования моратория в политических целях, с тем чтобы не допустить вещания независимых станций.

Существуют опасения, что небольшие местные частные эфирные станции не смогут самостоятельно перейти на цифровое вещание. В Европе достаточно примеров того, как различными правовыми способами существующим эфирным вещателям и производителям программ гарантируется доступ к цифровым сетям. От операторов связи требуется вести бизнес честно, прозрачно и без дискриминации кого-либо. Тарифы на технические услуги подлежат публикации.

Монополизация может представлять проблему для производителей программ, но особенно опасна она в сфере услуг по их распространению. Правила доступа к системе распространения должны гарантировать, что, например, существование лишь одного оператора сети не создаст трудностей вещателям. Все их заявки на доступ, сделанные согласно правилам, должны рассматриваться распространителем без политических пристрастий.

В цифровую эпоху значение общественного вещания с его высококачественными и объективными программами, но при этом без рекламы, лишь возрастает. Позиция Совета Европы заключается в том, что *«особая роль общественного вещания как объединяющего фактора, способного предложить широкий спектр программ и услуг всем слоям населения, должна сохраняться в новой цифровой среде»*¹⁷.

В этом контексте интерес представляет пример расширения цифрового общественного телевидения в **Великобритании**. В сентябре 2001 г. английский министр по вопросам культуры, СМИ и спорта одобрил создание трёх новых цифровых каналов Би-би-си (одобрение министерства

¹⁷ Рекомендация Rec (2003) 9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о мерах по развитию демократических и социальных возможностей цифрового вещания.

необходимо для любого расширения услуг Би-би-си). Из этих каналов два предназначались для детей (один – для малышей до шестилетнего возраста, другой – для детей от 6 до 13 лет), а третий специализировался на программах о культуре, искусстве и философии. В 2003 г. министр одобрил создание ещё одного нового канала Би-би-си – «Цифровое расписание» (Digital Curriculum), предназначенного служить образовательным ресурсом для учебных заведений, преподавателей, учащихся, а также для тех, кто занимается самообразованием. Во всех случаях одобрение министерства было обременено соблюдением необходимых условий, например высокой квоты для показа программ, произведённых в ЕС и Европейской экономической зоне¹⁸, а также разносторонней сетки вещания, включающей в себя передачи, которые не только обучают и информируют, но и развлекают. В случае канала «Цифровое расписание» противодействие со стороны частных вещателей было весьма сильным, одобрение министерства включало в себя 18 условий, определяющих отличия этой программы и её дополняющий – по отношению к услугам коммерческого телевидения – характер.

Условия создания канала «Цифровое расписание» включают в себя требования искать и развивать образовательные и технические эксперименты, поддерживать высокий уровень качества содержания и редакционной независимости, ежегодно публиковать планы развития программного содержания на пять лет вперёд. От Би-би-си требуется обнародовать ежегодный отчёт о работе канала и организовать его аудит через два года после начала вещания с целью установить, насколько компания соблюдает установленные условия. Такой аудит должен быть независимым, включать в себя консультации с гражданами и общественными организациями, исследовать влияние канала «Цифровое расписание» на рынок образовательных программ. Би-би-си также обязалась тратить половину бюджета

¹⁸ Европейская экономическая зона включает в себя все страны Европейского союза и три страны Европейской ассоциации свободной торговли (Исландию, Норвегию и Лихтенштейн).

та нового канала (90 млн фунтов стерлингов) на закупку телепрограмм у частных компаний¹⁹.

Общей для Европы моделью является развитие нескольких мультиплексов, включающих в себя пакет эфирных программ, бесплатных для всех потребителей, имеющих необходимое оборудование для их просмотра. Такой пакет эфирного ТВ включает в себя набор каналов, удовлетворяющих различные потребности зрителей, и в него обязательно входят каналы общественного телевидения. Здесь значение имеет плюрализм мнений, представленных в эфире, а не простое увеличение числа каналов. Доступ к информации и уменьшение неравенства в обществе не приходят автоматически с ростом числа телепрограмм – значение имеет реальное разнообразие. Следовательно, включение общественного вещания, с его обязательным внутренним плюрализмом, в пакет бесплатных программ должно быть составляющей процесса цифровизации.

Одним из ключевых принципов цифрового вещания является правило разграничения лицензирования передающих устройств (платформы) и лицензирования программного содержания. Способ отбора вещателей в состав цифровых мультиплексов, особенно отбора каналов бесплатного («социального») пакета, должен оставаться прозрачным и открытым для общественного контроля и критики. В распределении возможностей выхода вещателей в цифровой эфир должны широко применяться конкурсные процедуры, а не аукционы, например, которые скорее допустимы при распределении радиочастотного спектра для предоставления телекоммуникационных услуг. В любом случае право на передачу каналов ЦНТ на эфирные приёмники должно предоставляться по строгим правилам.

Если в стране уже существуют проблемы монополизации и доминирования на рынке вещания, они лишь умножатся с цифровизацией: те, кто «имел» много, получат

¹⁹ *Prosser T.* United Kingdom: Minister Approves New BBC Digital Education Service Subject to Strict Conditions // IRIS. – 2003. – 3:12/21. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/3/article21.en.html>.

ещё больше. Это означает, что в процессе цифровизации следует заниматься и этими вопросами. Предназначенные ограничить концентрацию СМИ, вопросы регулирования и транспарентности собственности становятся здесь ещё более значимыми.

Универсальный бесплатный доступ к цифровым аудиовизуальным услугам всех граждан – ещё один принцип, который должен соблюдаться при лицензировании в процессе цифровизации. Смысл цифрового телевидения состоит в том, чтобы принести преимущества информационного общества в каждую семью. Следовательно, важно, чтобы из этого правила не было исключений, особенно в отношении доступа к программам бесплатного эфирного и глобального телевидения.

Для населения переход на цифровое вещание означает необходимость приобретения нового оборудования для приёма и декодирования цифрового сигнала, т.е. определённые финансовые расходы. Для того чтобы избежать любой формы экономической дискриминации и риска «цифрового неравенства» различных социальных групп, Совет Европы предлагает государствам-участникам уделить особое внимание путям снижения стоимости такого оборудования. Об этом говорится в Рекомендации Rec (2003) 9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания.

Примером страны, где правом были предусмотрены меры финансовой поддержки населения, является Италия. Принятый здесь закон предоставил налоговые льготы гражданам, которые в 2007 г. приобретут телевизоры со встроенным тюнером ЦНТ и цифровые декодеры. Льгота подоходного налога составляла 20% от цены приобретённого оборудования, но не более 200 евро на семью; на эти цели бюджет выделил тогда 40 млн евро. Схожие меры были приняты и в других странах, например в Австрии.

Великобритания создала в 2005 г. так называемую «систему помощи в ходе цифровизации» (*англ.* Digital Switchover Help Scheme), которая предусматривает содействие гражданам старше 75 лет, инвалидам, людям с

полной или частичной потерей зрения. «Система помощи» находится под управлением Би-би-си и распределяет приёмное оборудование для имеющихся телевизоров, помогает его настроить, предоставляет необходимые услуги по улучшению работы индивидуальных антенн. Для тех из этой группы граждан, кто имеет право на определённые государственные льготы, всё это предоставляется бесплатно, другие платят 40 фунтов стерлингов в качестве компенсации части понесённых расходов²⁰.

В Литве правительство в 2010 г. приняло постановление о порядке компенсации расходов на покупку оборудования, необходимого для приёма цифрового телевидения. В соответствии с этим актом малоимущие семьи и граждане (т.е. имеющие подушевой ежемесячный доход менее 525 лит, или 125 евро) получили право на возмещение за счёт государственного бюджета расходов по приобретению цифровых телевизионных приставок. Процесс компенсации начинается за шесть месяцев до отключения в стране аналогового телевидения и завершается через три месяца после отключения²¹.

При этом неизменной целью является взаимозаменяемость оборудования различных производителей. Такую взаимозаменяемость, например, поощряет Европейский союз, так как это делает европейский рынок более привлекательным для производителей во всём мире. Стандарты же оборудования определяет сам частный сектор. Операторы цифровых платформ должны стремиться к применению открытого интерфейса прикладного программирования, который бы соответствовал европейским стандартам и позволял переключаться с одной системы на другую.

²⁰ *Prosser T.* Legislation to Permit Disclosure of Data to Assist Help in Digital Switchover // IRIS. – 2007. –9:15/20. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/9/article20.en.html>. См. также: URL: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/en/ukpgaen_20070008_en.pdf.

²¹ *Iešmantaitė J.* Order on Remuneration of the Acquisition Costs of Set-Top-Boxes Approved // IRIS. – 2010. –3/30. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/3/article30.en.html>.

Непростой задачей является нахождение возможностей для оплаты расходов по строительству инфраструктуры, включая поиск потенциального инвестора. Риск банкротства вещателя в результате увеличения расходов в ходе цифровизации негативно сказывается на плюрализме и разнообразии программ. Одним из возможных способов финансирования является создание партнёрств между государством, вещателями, операторами сетей и частными компаниями. Здесь многое зависит от структуры вещательного сектора в соответствующем государстве.

Первоначальные капиталовложения велики, привлекательность же цифрового вещания осознаётся не сразу, а уже после серьёзных затрат. Хотя от частных вещателей и следует ожидать расходования собственных средств на цифровизацию, необходимо заметить, что результат во многом зависит от появления для этого определённых стимулов. Проблема состоит ещё и в том, что в целом рекламные поступления в мире снизились и рынок СМИ на данном этапе не очень привлекателен для рекламодателей.

Планирование цифровизации – важный этап, который должен начинаться безотлагательно. Принятие (правительством или парламентом) плана цифровизации обычно является первым шагом на этом пути. В процесс подготовки такого плана, который устанавливает правовые задачи по созданию условий и содействию перехода на цифровое вещание, должны быть вовлечены вещатели и регулятор. В плане должны быть перечислены все возможные условия для моратория на выдачу лицензий. До принятия проект плана должен быть вынесен на обсуждение общественности, открыт для критики со стороны гражданского общества и специалистов. Нельзя исключать возможность того, что для решения задач цифровизации понадобится создание специального органа.

Аналоговое ТВ не должно отключаться, пока не будет достигнута почти стопроцентная доступность приёма цифрового сигнала населением. Процесс перехода должен управляться рынком, но при наличии механизмов его корректировки.

Законодательство о переходе на цифровое вещание

Переход к цифровому вещанию несёт с собой перемены к лучшему, но он также таит определённые риски. К нему следует подготовиться так, чтобы провести его в интересах населения, а также вещателей и аудиовизуальной отрасли в целом. Должен быть найден баланс между экономическими интересами и общественными потребностями, однако приоритет долгосрочных интересов граждан должен быть ясно определён. Как Европейская комиссия, так и Совет Евросоюза считают, что такой переход не является исключительно техническим процессом. В свете вероятных экономических и социальных последствий перехода на цифровое вещание Европейская комиссия разработала для государств – участников Евросоюза ряд критериев политического отношения к цифровизации. Предпринимаемые государствами шаги должны быть *«гласными, оправданными, пропорциональными и своевременными»*, следовать *«ясно сформулированным и конкретным политическим целям и быть направлены на разрешение рыночных трудностей»*. Они не должны иметь дискриминационный характер, должны соответствовать принципу технологического нейтралитета²².

Государства должны разработать правовые рамки и стратегию цифрового вещания. Это пожелание Совета Европы содержится в **Рекомендации относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания** (2003). Этот документ призывает государства-участники *«создать правовые и экономические условия, необходимые для развития циф-*

²² *Idema E.* European Commission: Communication on the Transition from Analogue to Digital Broadcasting // IRIS. – 2003. – 10:4/5. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article7.en.html>. См. также: *Idema E.* Council of the European Union: Conclusions on the Transition from Analogue to Digital Broadcasting and on Digital Television and 3G Mobile Communications // IRIS. – 2004. – 1:5/7 at: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article7.en.html>.

рового вещания». Он также предписывает разработку чёткой стратегии, которая облегчит тщательно продуманный переход от аналогового вещания к цифровому. Такая стратегия *«должна стремиться к развитию сотрудничества операторов, взаимодополняемости платформ, взаимозаменяемости декодеров, доступности широкого разнообразия содержания, включая программы эфирного телерадиовещания свободного доступа, широчайшее использование тех уникальных возможностей, которые в состоянии предоставить цифровые технологии в результате необходимого перераспределения частот»*²³.

Стратегия цифровизации не должна быть разработана и принята в результате закрытых переговоров бизнеса и власти; напротив, такие переговоры должны проходить под надзором широкого общественного обсуждения с целью обеспечить плюрализм телерадиовещания и доступ населения к широкому выбору и разнообразию высококачественных программ. Представляется предпочтительным, чтобы принятая стратегия воплощалась в новом законодательстве, которое будет принято парламентом, а не сводилась к правительственным постановлениям и президентским указам. Это также будет способствовать развитию цифровизации без нанесения ущерба принципу правовой определённости.

Примером может служить правовой процесс в **Венгрии**. Цифровое наземное телевидение здесь появилось в 2004 г. Первый проект стратегии был опубликован в октябре 2006 г., после чего последовало его двухмесячное обсуждение в обществе. Правительство пришло к окончательному варианту стратегии с учётом результатов общественной дискуссии. «Национальная стратегия по переходу на цифровое вещание» была утверждена правительством 7 марта 2007 г., тогда же было решено предпринять шаги законодательного характера, необходимые для её претворения в жизнь.

²³ Рекомендация Rec (2003) 9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания.

В июне 2007 г. венгерский парламент принял специальный закон о регулировании вещания и переходе к цифровому вещанию. Этот закон предусмотрел чёткое разделение регулирования содержания и регулирования вопросов передачи сигнала. Он содержит ряд норм, направленных на развитие разнообразия каналов СМИ через уточнение принципа обязательных для трансляции каналов применительно к операторам как систем кабельного телевидения, так и других систем распространения сигнала. Целями здесь служат сохранение и развитие национальной культуры, культурного многообразия и плюрализма мнений. Важнейшей частью закона является определение правовых рамок внедрения услуг цифрового наземного вещания. Это включает введение в законодательство толкования таких понятий, как «мультиплекс», «интерфейс прикладного программирования», «электронный телегид» и «интерактивная цифровая телеуслуга». Акт также вводит понятный порядок использования частот для целей вещания и набор правил, которые содействуют конкуренции цифровых услуг. Он определяет процедуру проведения конкурса для операторов эфирных цифровых вещательных услуг. Следуя этому закону, орган исполнительной власти и парламентский комитет разработали и опубликовали объявление о конкурсе на получение лицензий по управлению мультиплексами²⁴. Такой конкурс национальных мультиплексов наземного вещания, а также заключение с победителями контрактов на осуществление ЦНТ и начало цифрового вещания были организованы в 2008 г.

Есть и другие примеры законов о цифровизации, принятых в странах Европы. В марте 2007 г. был принят закон о цифровом вещании в **Словакии**. В **Ирландии** переход на цифровое наземное телевидение регламентирован в законе о вещании 2001 г. В **Италии** закон о вещании 2004 г. имеет специальный раздел о цифровом телевидении.

²⁴ *Lengyel M.* Act on Digital Switchover and Amendment of the Broadcasting Act // IRIS. – 2007. – 8:14/23. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/8/article23.en.html>.

В Чехии правовая основа цифрового телевидения была определена парламентом путём внесения поправок в закон о СМИ. В нём появились юридические определения таких терминов, как «электронный телегид», «сеть электронной связи» и «вещательные услуги». Добавлены и нормы в отношении ограничения концентрации в сфере цифрового вещания. Вещателям, которые возвращают используемые аналоговые частоты, в соответствии с техническим планом цифровизации предоставляют дополнительную лицензию на программу цифрового телевидения. Полномочия Совета по вещанию и Управления электросвязи были перераспределены, с тем чтобы полностью разделить регулирование содержания и регулирование вопросов передачи сигнала²⁵.

В связи с этим заметим, что **Рекомендация относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания** настаивает на том, чтобы лицензирующие государственные или общественные органы при выдаче цифровых лицензий обеспечивали полноту и разнообразие предлагаемых получателем лицензии услуг, содействие созданию региональных или местных служб, которые бы удовлетворяли спрос населения на соответствующем уровне²⁶.

Важнейшим аспектом регулирования перехода на цифровое вещание является определение использования так называемого «цифрового дивиденда». Цифровой дивиденд – это радиочастотный спектр, высвобождающийся в результате полного перехода на цифровое вещание и занятия частот, необходимых для существования имеющихся телерадиопрограмм, включая общественные. В своих рекомендациях Совет Европы призывает государства-участники использовать частоты для развития общественных интересов и ценностей, таких, как плюрализм, экспериментальные

²⁵ Fučík J. Czech Republic: Switchover to DVB // IRIS. – 2006. – 6:7/10. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/6/article10.en.html>.

²⁶ Основные принципы цифрового вещания. Приложение к Рекомендации Rec (2003) 9. См.: URL: https://wcd.coe.int/rsi/common/renderers/rend_standard.jsp?DocId=38043&SecMode=1&SiteName=cm&Lang=en.

технологии, культурное и языковое разнообразие, образование, знания, предотвращение «цифрового неравенства» населения. Под таким неравенством понимается ограничение возможностей развития той или иной социальной группы в силу отсутствия у неё доступа к цифровым средствам связи и информации.

Хотя управление национальным спектром радиочастот – прерогатива каждого отдельного государства, существуют общие международные обязательства по регулированию использования частот. Европейский союз видит в общей политике использования дивиденда экономические цели: развитие конкуренции услуг, применение экспериментальных технологий, создание общих проектов при условии соблюдения принципа технологического нейтралитета. В частности, верхний диапазон высвобождающихся частот (790–862 МГц) Европейская комиссия предписывает использовать для беспроводного Интернета. Другие потенциальные претенденты на цифровой дивиденд – это транспортные и радиолокационные службы, службы безопасности и мобильной связи. Прибавочная стоимость таких услуг только в странах ЕС составит от 17 до 44 млрд евро.

Особенности лицензирования цифрового вещания

Согласно исследованию Европейской платформы регулирующих органов (ЭПРА), для распределения возможностей цифрового вещания (спектра) применяются различные способы. В большинстве случаев (в Германии, Великобритании, Голландии, Испании, Австрии, Ирландии и Литве) эти возможности получает один или несколько операторов сети или мультиплекса. В других странах (например, в Швеции и Финляндии) спектр непосредственно распределяется между каналами. Оценивая ту или иную модель регулирования этого вопроса, важно понимать, что значение имеет скорее не то, кто распределяет, а то, как распределяется доступ к вещательным возможностям.

Таким образом, здесь можно говорить о двух правовых моделях. В первой группе стран (Финляндия, Германия и

Швеция) набор каналов – результат выбора национального регулятора или правительства посредством публичных процедур, схожих с процедурой лицензирования аналогового вещания; здесь не имеет значения, кто непосредственно распоряжается частотами – вещатель или оператор сети: выбор каналов, которые получат к ним доступ, предопределён решениями правительства или регулятора.

Во второй группе стран (Италия, Великобритания и Норвегия) всем спектром распоряжается оператор мультимплекса или сети, который относительно свободен в его использовании и отборе каналов для части пакета программ. В данном случае налагаются обязательства по сохранению целей общественного интереса, например разнообразия и плюрализма.

Широко используется конкурсная процедура (сравнительный отбор): претенденты представляют свои заявки на получение лицензий на основе критериев, установленных в конкурсных условиях. Другими словами, конкурс позволяет выдавать лицензии на основе детальных планов заявителей. Существенной характеристикой другой процедуры – аукциона – является то, что лицензию получает тот, кто предлагает за неё самую высокую цену²⁷.

В любом случае право на передачу каналов цифрового наземного телевидения предоставляется на определённых условиях. Например, в **Австрии** в феврале 2006 г. Национальное управление связи (*нем.* Kommunikationsbehörde) предоставило компании Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG (ORS) лицензию на управление мультимплексом наземного вещания до 1 августа 2016 г. Решение о выдаче лицензии содержит детальные условия по передаче ЦНТ. От ORS требуется поэтапное расширение покрытия сигналом. Следует обеспечить вещание национальных и, на определённый срок, региональных каналов общественного вещателя ОРФ. Устанавливается право общенационального

²⁷ Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. 2 June 2004 // Официальный сайт межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭППА). URL: http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc.

частного вещателя АТВ использовать этот мультиплекс для трансляции собственного цифрового канала АТВ+. Условия предусматривают разумность тарифов на передачу сигнала и дополнительные услуги, а также то, что все получатели мест в мультиплексе оплачивают услуги по распространению программ по единым тарифам²⁸.

Ранее Kommunikationsbehörde приняло положение о критериях выбора оператора мультиплекса. Предпочтения должны были отдаваться тем заявителям, которые могли быстро добиться максимального охвата аудитории, гарантировать отличное качество сигнала, обеспечить трансляцию программ действующих вещателей, простоту в пользовании услугами. Необходимо было также представить наилучшую стратегию развития системы распределения подходящих декодеров, гарантировать предложение зрителям такого набора цифровых каналов, который обеспечит максимальное разнообразие мнений²⁹.

Схожие обязательства могут возникать и для операторов других платформ. Например, французский регулятор – Высший аудиовизуальный совет (CSA) – издал в 2006 г. распоряжение для всех операторов кабельных сетей исполнять требования статьи 34-1 **Закона о свободе коммуникации** (1986). В этой статье говорится, что жители многоквартирных домов, которые более не пользуются домашней антенной, а подсоединены взамен этого к кабельной сети, должны быть вправе бесплатно и без обязательства подписаться на тот или иной пакет кабельного ТВ и получать каналы эфирного вещания, которые принимаются в данной местности. Внимание CSA здесь привлекли случаи навязывания условий и сроков оказания такой услуги, а также расценки некоторых кабельных компаний на предоставление в аренду тюнера телепрограмм.

²⁸ Rittler R. Austria: Licence Awarded for Terrestrial Multiplex Platform // IRIS. – 2006. – 4:8/11. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/4/article11.en.html>.

²⁹ Rittler R. Austria: Invitation of Tenders for Multiplex Platform // IRIS. – 2005. – 7:8/11. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/7/article11.en.html>.

Статья 34-1 Закона устанавливает, что взимаемая плата должна только покрывать «расходы на установку, обслуживание и замену сети». Это означает, что, если плата за получение эфирных каналов и свободные каналы ЦНТ выше, чем та, которая взималась раньше за получение эфирных каналов без цифрового ТВ, операторы сети обязаны предоставить в CSA обоснование повышения цены³⁰.

Схожее соглашение в отношении распространения в кабельных сетях программ общественного и свободного телевидения было заключено в Германии в 2004 г.³¹.

Жёсткие условия нацелены на то, чтобы, установив контроль цен на новых платформах, воспрепятствовать переносу компаниями бремени своих расходов на население. Если возникает доминирующее положение поставщиков услуг, то возможны и другие ограничения. Например, в **Испании** ключевая на рынке платного цифрового ТВ компания ограничена в возможности заключать длительные контракты на трансляцию матчей футбольных клубов страны, она также не вправе запрещать другим компаниям распространять её тематические каналы. Ей не разрешается заключать эксклюзивные контракты с ведущими киностудиями США или международными производителями аудио- и видеопродукции. В придачу она обязана предоставлять возможность независимым компаниям получать доступ к своей платформе без дискриминации и на разумных и прозрачных условиях³².

Согласно исследованию ЭПРА роль национального органа управления вещанием (или национального регулятора)

³⁰ *Blocman A.* France: CSA Recommendation on the «Aerial Service» to Be Offered by Digital Cable Networks // IRIS. – 2006. – 5:12/19. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/5/article19.en.html>.

³¹ *Scheuer A.* Germany: Agreement Between Public Service Broadcasters and Germany's Largest Cable Provider // IRIS. – 2004. – 5:7/11. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/5/article11.en.html>.

³² *Gómez A. P.* Spain: Government's Conditional Approval of Merger of Leading Digital-TV Platforms // IRIS. – 2003. – 3:10/17. См.: URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/3/article17.en.html>.

остаётся решающей в процессе цифровизации. В сфере законоотворчества эта роль заключается в содействии парламенту в разработке необходимых для цифрового вещания правовых актов, а также в управлении процессом отключения аналогового ТВ. В сфере правоприменения главным в деятельности регулятора является совершенствование и применение процедуры лицензирования, распределения частот и определения состава мультиплексов. Как видно из опыта стран, уже прошедших цифровизацию телевидения, регулятор всё больше будет погружаться в проблемы, вытекающие из цифровизации. Для создания и поддержания наиболее подходящей правовой модели цифрового вещания решающее значение имеет техническая, экономическая и правовая компетенция регулятора. Сценарий цифрового вещания предусматривает, что в большинстве стран операторами сетей станут эфирные вещатели. В силу этого регуляторы должны обладать новыми знаниями для регулирования процессов «двойного характера» вещания: с одной стороны – как сети связи, с другой – аудиовизуального содержания³³.

Кабельное телевидение

На Западе кабельное телевидение занимает важную нишу в системе электронных СМИ. В Голландии и Бельгии 90–95% населения страны получают телевизионный сигнал по кабелю. В США более двух третей зрителей являются абонентами кабельного телевидения. Высок процент распространения кабельного телевидения в Германии и в скандинавских странах.

Кабельная компания содержится за счёт абонентской платы. Особенность таких компаний и их правового регулирования заключается в том, что таким компаниям зача-

³³ Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. 2 June 2004 // Официальный сайт межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА). URL: http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc.

стую принадлежит монополия на обслуживание того или иного рынка. Как правило, конкретного потребителя может обслуживать только одна кабельная телекомпания, для распространения своей телепродукции на новом рынке её владелец должен иметь дело с фактическим монополистом.

Такое положение дел объясняется, прежде всего, высокой стоимостью прокладки кабельных сетей. По сравнению с ней стоимость подсоединения индивидуальных абонентов и стоимость самой доставки сигнала незначительны. Соответственно, чем больше будет подписчиков, тем меньше расходов понесут кабельные компании. Для города важнее развивать кабельное телевидение, не вводя в чрезмерные расходы зрителей, чем создавать условия для конкуренции, которая крайне невыгодна этому бизнесу. К тому же горожанам не придётся мириться с неудобствами из-за постоянно перекопанных для прокладки сетей улиц. Поэтому претенденту, на лучших условиях предлагающему горожанам оказание услуг кабельного ТВ, обычно предпочитают выдавать *франшизу* – право на использование земли для прокладки кабеля и обслуживание населения. Это право предоставляется по результатам конкурса и при соблюдении компанией определённых условий, обычно устанавливаемых муниципалитетом.

Эти условия прежде всего касаются вопросов тарифной политики, т.е. цен на услуги кабельного телевидения. Государство либо муниципальные органы устанавливают тот верхний предел, за который не могут выходить кабельные телевизионные компании, взимая плату с абонентов. Раз компания – монополист, то орган власти, исчисляя её расходы и доходы, устанавливает ей норму прибыли, которая составляет, допустим, 10%. В зависимости от этой нормы и определяется тот уровень тарифов, который вправе вводить оператор.

Второе важное условие касается предоставления доступа к кабельной сети производителям и распространителям программ. Для борьбы с возможными злоупотреблениями таким положением законодательство обычно определяет набор программ, обязательный для вещания по кабелю.

Где бы кабельная компания ни получала франшизу, в пакет своих 20, 50 или 200 каналов её обяжут включить ещё 4, 5 или 6 каналов. К обязательным для ретрансляции каналам в любой западной стране относятся программы общественного телевидения и местного канала.

В некоторых странах в число обязательных входят и общенациональные частные телеканалы. Например, в США обязательному распространению подлежат программы сетей Эй-би-си, Си-би-эс, Эн-би-си и «Фокс». В Канаде эти же каналы – но уже как иностранные – также включены в обязательный пакет наряду с программами канадских вещателей. Все остальные каналы каждая кабельная телекомпания распределяет так, как она считает коммерчески выгодным, т.е. таким образом, чтобы на её услуги подписывалось как можно большее число зрителей. При этом она может получать доход, собирая плату с самих вещателей за размещение их программ в пакеты кабельного телевидения.

Голландский Закон о СМИ 1997 г. предусматривает, что предлагаемый кабельным оператором минимальный пакет программ должен включать в себя обязательный пакет программ, определяемый этим же законом, и дополнительный необязательный пакет. Кроме того, этот закон наделяет муниципалитеты правом учреждать консультативные советы, которые дают рекомендации относительно состава предусмотренного законом необязательного пакета и тарифов на кабельные услуги.



Вопросы для закрепления прочитанного материала

1. В чём состоят критерии ЮНЕСКО в отношении общественного вещания?
2. Укажите на отличия управления государственного и общественного вещателя.

3. Перечислите известные механизмы финансирования общественного вещания.
4. Что необходимо делать, чтобы на практике обеспечивать независимость регулирующих органов в сфере телерадиовещания?
5. Зачем понадобилось вводить в нормативные акты термин «аудиовизуальные медиауслуги»?
6. Объясните, в чём состоят «принципы Нолана»?
7. В чём специфика лицензирования цифрового вещания?
8. Опишите пример расширения цифрового общественного телевидения в Великобритании.
9. Что такое цифровой дивиденд?
10. Как формируется перечень обязательных для распространения телеканалов?

Список рекомендуемой литературы

Нейман-Меткалф К., Рихтер А. Г. Путеводитель по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание (на рус. яз.). – Вена : Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2010. – 137 с. См. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/73721>.

Перспективы лицензирования телерадиовещания в России: правовой аспект. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2004. – С. 247-323.

Склярова Я. В. Лицензирование телерадиовещания в США // Правовые вопросы журналистики и телекоммуникаций в США / под. ред. А. Г. Рихтера. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – С. 254–292.

Служба общественного вещания: Справочник лучших приёмов и методов работы / под ред. И. Банержи и К. Сеневиратне – М. : Гелиос: ЮНЕСКО, 2006. – 201 с.

Телевидение в Европе: регулирование, политика и независимость. Краткий отчёт по мониторингу. 2005. – Будапешт : Ин-т «Открытое общество», 2006. – См. текст на рус. яз. // URL: http://www.soros.org/initiatives/media/articles_publications/publications/eurotv_20051011/more/eurotvrus_20051011.pdf.

Шарончикова Л. В. Радиовещание и телевидение Франции. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2011. – 224 с.

Энциклопедия общественного вещания. – М. : Фонд развития общественного телевидения, 2005. – 384 с.

Интернет-ресурсы

Право и средства массовой информации. URL: <http://www.medialaw.ru/projects/>.

Национальная ассоциация телерадиовещателей. URL: www.nat.ru.

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. URL: <http://web1.law.edu.ru/>.

Европейская платформа регулирующих органов (ЭПРА). URL: <http://www.epra.org/>.

Европейская аудиовизуальная обсерватория (ЕАО). URL: <http://www.obs.coe.int/>.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНТЕРНЕТА

Является ли Интернет средством массовой информации?

С развитием новых форм распространения информации возникает вопрос о применимости существующего для традиционных СМИ правового регулирования к сети Интернет.

Безусловно, при правовом регулировании современной журналистики невозможно игнорировать произошедшее в последнее десятилетие развитие компьютерных систем. Именно оно привело к стремительному формированию такого средства распространения массовой информации, как телекоммуникационная сеть Интернет. И хотя число активных пользователей Интернета во всём мире относительно аудитории традиционных СМИ пока невелико, киберпространство несомненно обладает потенциалом как проводник информации, в том числе массовой.

Составляющая основу Интернета децентрализация и отсутствие национальных границ, по своей сути, уменьшает способность государств контролировать содержание размещённой в сети информации, хотя и не исключает такую возможность.

Интернет – это совокупность общедоступных телекоммуникационных сетей (сетей электросвязи), объединённых единой технологией производства и распространения информации. Следуя этому определению и проводя аналогию, например, с телевидением, можно сравнить Интернет с телепередатчиком, релейной станцией и телевизором в их технологической совокупности, но никак не с телепрограммой.

В то же время Интернет имеет отношение к масс-медиа, поскольку эта сеть используется (и всё чаще) для распространения сообщений как получаемых журналистами, так и создаваемых в редакциях СМИ. Позволяет ли этот факт ставить знак равенства между Интернетом и средствами массовой информации?

Действительно, развитие Интернета и компьютерных технологий в мире происходит стремительно. При этом не следует считать, что компьютер и оплата сетевых услуг уже *доступны* основной массе граждан планеты. Это не мешает предположить, что весьма скоро наступит время, когда Интернет, благодаря большей доступности компьютеров, снижению тарифов и (там, где они существуют) снятию политико-правовых ограничений на пути пользователей, действительно станет распространять информацию *массам*, т.е. неограниченному, неопределённо большому количеству людей. Массовость как характеристика массовой информации – это не арифметическая сумма читателей и зрителей, не преодоление порога в тысячу или миллион человек, а отсутствие элитарности у того или иного средства информации. Во многих странах возможность иметь доступ к Интернету дома или даже на работе по-прежнему говорит о высоком социальном статусе человека, показателем чего не является возможность смотреть телепрограммы, слушать радио или читать прессу.

Важным аргументом против признания Интернета средством массовой информации представляется также отсутствие у него (по крайней мере, в целом) характеристики *периодичности*, присущей всем традиционным СМИ – газетам, журналам, теле- и радиопрограммам. Другими словами, если 31 января 2011 г. читатель получил посредством интернет-страницы ту или иную предназначенную для массового потребления информацию, то у него далеко не всегда есть уверенность, что у этой информации будет «продолжение», которое он сможет получить на следующий день (как в случае с газетой), или через месяц (как с журналом), или даже 31 января 2012 г. (как с ежегодным изданием). Более того, у всех СМИ периодическое обновление материала происходит полностью, с сохранением лишь

отличительных признаков индивидуализации – названия, специфической вёрстки, постоянных авторов, основных элементов оформления обложки, звуковых сигналов, заставок и т.п.

В этом смысле легче распознать периодичность у признаваемых западными исследователями журналистики в качестве СМИ кинофильмов, звуконосителей (компакт-дисков и кассет), популярной книжной литературы (издающейся «сериями»), чем обнаружить её у Интернета. Исключения составляют размещаемые в Интернете версии традиционных средств массовой информации, а также специально созданные и зарегистрированные в таком качестве интернет-издания и агентства. Причём первые из них, по сути, лишь иная форма «старых» СМИ, а не новые медиа, даже если электронные версии изданий частично отличаются от печатных. Вторые же составляют лишь незначительную долю ресурсов Сети.

Таким образом, отсутствие доступности (массовости) Интернета и периодичности (обновления) распространяемых сообщений приводит к мысли о преждевременности подчинения этой сферы правовому режиму, существующему для средств массовой информации.

Применимость к Интернету законодательства о СМИ

Попытки применения к Интернету правил, установленных законодательством о СМИ, вызывают ряд практически трудноразрешимых вопросов. Например, если какая-либо порочащая информация распространена в традиционных СМИ, то тот, чью честь или деловую репутацию она ущемила, вправе потребовать опровержения. Существует право на ответ применительно к телевидению в странах Европы (например, по Европейской конвенции о трансграничном телевидении). Опровержение по радио и телевидению обычно следует передавать в то же время суток, что и опровергаемое сообщение или материал. Так, видимо, должно быть и с интернет-СМИ. Но опровержение в Интер-

нете нельзя «передать» и тут же его снять, в этом случае оно теряет свой смысл. Возникает вопрос: как долго это сообщение должно находиться на сайте? В какой его части? Может ли в том же самом месте сайта размещаться и опровергаемый текст? Если порочащие сведения требуется убрать с сайта, то возможно ли содержащую их информацию хранить в интернет-архиве по аналогии с хранением подшивки газеты в библиотеке? Если возможно, то вправе ли интернет-издание делать на него ссылки? Ответов на эти вопросы в законодательстве о СМИ почти нет.

Моделью для решения этих вопросов мог бы послужить французский декрет **«О доверии в цифровой экономике»** (2004). Он предусматривает право на ответ в отношении как текстовой, так и аудиовизуальной формы информации в Интернете. Ответ, однако, возможен лишь в виде текста, его размер не должен превышать размера самого опровергаемого сообщения, но не может быть больше 200 стандартных строк. Автор ответа обязан максимально точно указать, что именно он пытается опровергнуть. Ответ должен оставаться доступным публике столь долго, сколь долго сохраняется первоначальное сообщение, но не меньше одних суток. Процедура может не распространяться на случаи, когда граждане могут прямо высказать свои замечания, например в чате или на форуме. Однако если опровергаемый материал размещён на редакционных страницах, автор ответа на него не может быть ограничен лишь этой общедоступной возможностью реагирования.

В свою очередь, французский закон **«О развитии распространения и защиты творчества в Интернете»** от 12 июня 2009 г. (см. также гл. VII), который внёс изменения в закон от 1 августа 1986 г. о реформе правового положения прессы, определяет интернет-СМИ как любую коммуникационную интернет-услугу населению, при которой происходит профессиональное редактирование содержания физическим или юридическим лицом. Такое лицо должно осуществлять редакционный контроль над исходным оригинальным содержанием, представляющим общий интерес. Это содержание должно периодически обновляться и включать в себя информацию, связанную с текущими

событиями. Но эта информация должна быть подготовлена в соответствии с особенностями журналистики и не представлять собой способ продвижения или содействия промышленной или торговой деятельности. При соблюдении указанных условий интернет-СМИ могут претендовать на налоговые и иные экономические льготы, предусмотренные для традиционных периодических изданий. Главный редактор несёт ответственность за содержание своего интернет-СМИ, кроме случаев, когда нарушение права произошло в части, отведённой для частных замечаний, комментариев и пр. Однако его иммунитет прекращается, если редактор не примет мер незамедлительного характера по недопущению распространения противозаконного содержания, при условии знания о таком характере частных материалов.

На иной аспект правовых проблем с признанием Интернета средством массовой информации указывают вступившие в силу в августе 2009 г. поправки в закон Республики Казахстан **«О средствах массовой информации»**. В новом варианте этого закона практически все интернет-ресурсы Казахстана были приравнены по своему статусу к СМИ. Власти страны сочли, что развитие современных компьютерных средств и систем связи, с их интерактивностью, дискретностью и тому подобными свойствами, уже позволяет приравнять интернет-ресурсы к средствам массовой информации. Речь в поправках идёт о том, что к форуму, блогу, чату и т.д. будут применяться требования и ограничения, установленные в законодательстве Республики Казахстан о СМИ.

Все критики данных изменений обратили внимание на то, что, по сути, насильственное придание авторам блогов, замечаний в чатах и другим интернет-пользователям статуса журналиста, а всем интернет-ресурсам – статуса СМИ приведёт к неоправданному характером самих ресурсов ограничению свободы выражения мнения в Интернете. Но при этом не все задумались о других последствиях этого шага.

Дело в том, что подобные изменения затрагивают и традиционные СМИ, и вот в каком аспекте. Присоединение к казахстанской журналистике блогерства и чата неизбежно влечёт за собой выхолащивание профессионализма, размывание стандартов работы, полный отказ от саморегули-

рования и, в конце концов, снижение социальной ответственности и роли традиционных СМИ в обществе.

Происходит это по следующей причине. Распространение существующих по национальному законодательству о СМИ прав журналиста на всех, кто пишет в Интернете, производит фото- и видеосъёмку для интернет-ресурсов, размещает в них иные свои и чужие опусы, на практике невозможно. Практически невозможно предоставить всем этим лицам гарантированные законом «О СМИ» права присутствовать в районе стихийных бедствий, на митингах и демонстрациях, посещать государственные органы, организации всех форм собственности, получать аккредитацию и т.д. Введение же фильтра для «новых журналистов», «других журналистов» неминуемо ведёт к произволу и сужению возможностей по использованию своих прав для «традиционных» журналистов.

Сегодня журналисты, пусть и в недостаточной мере, объединены профессиональными организациями, клубами и ассоциациями. Они работают в профессиональном коллективе со своими традициями и правилами. Они объединены, пусть порой и ущербным, но всё же существующим пониманием смысла своей профессии, её предназначения, роли журналистики в обществе, социальной ответственности и т.д. Многие из них знакомы с нормами профессиональной этики и права, получили специальное высшее образование в этой сфере знаний.

Если мы приравняем всех авторов в Интернете к журналистам, то получим тот же эффект, который возникает, если разбавить каплю чернил в стакане воды: это уже не стакан чернил, а подкрашенная вода, использовать которую для письма невозможно. Всё, что касается профессии, будет размыто миллионами людей, порой понятия не имеющих, о чём сегодня говорят профессионалы. Всё, что остаётся сегодня от журналистских стандартов, – а остаётся немало, – испарится, и сегодняшняя журналистика покажется завтра недостижимым идеалом. Когда каждый становится журналистом, журналистом не является никто.

Это вовсе не означает, что права блогеров и других авторов в Интернете не должны защищаться. **Специаль-**

ный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение (см. гл. I) в своём ежегодном докладе за 2010 г. (п. 63) справедливо указал, что действительно представители так называемой «гражданской журналистики» не являются подготовленными профессиональными журналистами. Более того, сама «гражданская журналистика» может подвергаться критике за ненадежность информации или отсутствие объективности. Но это не даёт повода недооценивать важность этой новой формы журналистики. Такие журналисты способствуют выражению более широкого круга мнений и взглядов, которые включают информацию об их небольших общинах и группах, нуждающихся в особом внимании, например о женщинах, коренном населении и меньшинствах, они играют весьма важную роль независимых наблюдателей в странах, где свобода печати ещё не стала реальностью. Важнее всего то, что они могут непосредственно знакомить свою аудиторию с мнением очевидцев о событии, конфликте или катастрофе в тех случаях, когда профессиональные журналисты, например, могут не иметь доступа к районам военных действий или когда им может потребоваться несколько дней для того, чтобы добраться до зоны или района бедствия. Начиная с 2004 г., Специальный докладчик неоднократно направлял многочисленные призывы и письма государствам – членам ООН от имени тех лиц, права которых были нарушены из-за выражения ими своего мнения в Интернете, чаще всего через блоги.

Информационная безопасность в Интернете

Все правовые вопросы, связанные с Интернетом, можно разделить на вопросы *свободы доступа* к Сети и *контроля над содержанием* сообщений. Первая группа проблем связана с тем, что в демократическом обществе органы государственной власти не должны препятствовать праву граждан на общение при помощи Сети или враждебно относиться к пользователям Интернета, включая создателей веб-страниц и интернет-СМИ.

Другая группа вопросов связана с тем, что Интернет радикально облегчает возможность передачи конфиденциальной информации на большие расстояния, причём позволяет это делать моментально, без таможенного декларирования и пограничного контроля. Это усложняет задачу охраны национальной информационной безопасности, охраны государственной тайны, но и не делает эту задачу невозможной (см. гл. III). В целях предотвращения шпионажа и других противоправных действий государство занимается мониторингом содержания распространяемых через Интернет материалов.

Создаются управляемые спецслужбами системы контроля над пересылаемыми по Сети сообщениями. Именно такая система – «Эшелон» – организована пятью странами Запада под руководством Соединённых Штатов Америки. «Эшелон» позволяет перехватывать основную часть телекоммуникационного обмена в странах Запада, оцифровывать её и сканировать с помощью интеллектуальных технологий контекстного поиска для нахождения определённых ключевых слов. Эта система обеспечивает практически глобальный контроль за международными, а в ряде случаев и внутренними телефонными переговорами, телексом, телефаксом и электронной почтой. Разведывательные службы стран – участниц системы «Эшелон» обмениваются друг с другом словарями ключевых слов, и, как только такие слова обнаруживаются в сообщениях, эти сообщения немедленно пересылаются на компьютер той службы, в чей словарь они входят. Следует отметить, что в отличие от ряда других систем электронной разведки, созданных во времена «холодной войны», эта система ориентирована не столько на военные цели, сколько на обслуживание правительственных и коммерческих организаций и даже частных лиц. По мнению ряда членов французского парламента, европейский авиастроительный консорциум «Эрбас» потерял в 1995 г. заказ на сумму в 6 млрд долларов из-за того, что подробности этой сделки были перехвачены системой «Эшелон» и переданы конкуренту – американской компании «Боинг». В то же время именно благодаря «Эшелону» смогли быстро – уже через три дня – обнаружить злоумышленника, запу-

стившего в 2000 г. в Интернет вирус «I love you», который поразил компьютеры почти во всём мире: просмотрев всю перехваченную почту, спецслужбы в конце концов вышли на первого отправителя сообщения.

В США есть также система «Карнивор», позволяющая отслеживать и анализировать всю входящую и исходящую электронную почту. Дополнительный компьютер сканирует имеющуюся в наличии почту пользователей электронного сервера. Из огромного потока информации программа выбирает файлы, которые относятся к конкретному человеку.

В 2000 г. английский парламент принял закон, согласно которому правительственные органы страны получили право отслеживать электронную почту граждан, а также декодировать зашифрованные сообщения. Представители британского агентства внутренней разведки МИ-5 теперь вправе просматривать логи интернет-трафика и содержание зашифрованных писем. Знакомиться с электронной почтой граждан можно лишь на основании соответствующего ордера. Провайдеры интернет-услуг обязаны проложить в так называемый «Правительственный центр технической поддержки» специальные каналы связи и передавать информацию о телекоммуникационном обмене. На возмещение провайдерам расходов по установке дополнительного оборудования было выделено 30 млн долларов.

Эти меры сами по себе не препятствуют развитию Интернета и возможности получать в нём информацию и мнения из независимых от органов власти источников. Остановить этот процесс можно, только прибегнув к самым уродливым формам контроля. Страны, ставшие на такой путь, превращаются в мировых изгоев, лишаются благ глобализации, преимуществ информационного общества и окончательно проигрывают в экономической и политической конкуренции соседям.

Доступ к содержанию Сети

К нарушениям информационного права с использованием компьютерных сетей относятся прежде всего нарушения, связанные с содержанием того, что передаётся по

этим сетям. Кроме информационной безопасности эти проблемы также касаются правового регулирования содержания сообщений, соблюдения авторских и смежных прав, правил электронной торговли и др. По большому счёту, речь здесь идёт о применении норм традиционного права к новым формам отношений.

Характерным примером применения старого права к новой форме может служить решение баварского суда в Германии, обязавшего компанию по предоставлению интернет-услуг (провайдера) «Компьюсерв» перекрыть доступ к неонацистским сайтам (физически находящимся в Канаде) для пользователей из ФРГ. Решение по делу «Компьюсерв» возникло из-за существовавшей в Канаде организации, которая распространяла информацию о том, что холокоста, т.е. геноцида евреев в Германии во время правления Гитлера, не было, а нацизм является важной, нужной и необходимой для общества идеологией. Так как по немецкому законодательству такого рода пропаганда является преступлением, то и распространение подобной информации по компьютерным сетям по решению суда тоже было признано преступлением. Поскольку немецкий суд не вправе был предпринять эффективных действий в отношении собственно распространителей, проживающих в Канаде, были приняты меры против компании, которая предоставляла услуги по передаче такой информации. Результатом решения суда стало прекращение доступа немецких пользователей к соответствующим канадским серверам по примерно 200 линиям связи. И хотя в то время (а дело рассматривалось ещё в 1997 г.) это решение сочли важной победой правосудия над распространением незаконной информации в Интернете, вскоре стало очевидно, что такие действия – не окончательное решение проблемы. Вчера такого рода информация приходила из Канады, сегодня она может прийти из Ирландии, а завтра – из Тайваня. Уследить за этим процессом и – самое главное – каждый раз принимать соответствующие судебные решения довольно сложно. Хотя на какое-то время и для принятия прецедентных решений такая мера принуждения служит достаточно эффективным средством.

Другим примером применения принципов регулирования традиционных отношений к виртуальной реальности может служить перенос судебного прецедента по делу «Смит против штата Калифорния» (1959) на сферу ответственности провайдера за содержание интернет-сайтов. Решая вопрос осуждения книготорговца за продажу книг непристойного содержания, Верховный суд США постановил:

«Если книготорговец привлекается к уголовной ответственности, не имея представления о содержании книг... то он будет стараться сократить ассортимент продаваемых книг, ограничиваясь только теми изданиями, какие он лично проверил... Страх продавца перед безусловной уголовной ответственностью будет способствовать ограничению доступа общественности к разнообразным формам печатного слова, которые штат в соответствии с Конституцией не вправе запретить напрямую. Самоцензура книготорговца, к коей его побуждают законы штата, отразится на развитии общества в целом, причём она не становится менее опасной из-за того, что осуществляется частным образом. Именно из-за самоцензуры может быть ограничено распространение книг любого содержания – как пристойного, так и непристойного».

Нормативное регулирование

На сегодняшний день ни в одной из стран мира нет всеобъемлющего (кодифицированного) законодательства по Интернету. Существующие нормативные (подзаконные) акты регулируют частные аспекты его функционирования, и прежде всего вопросы электронной торговли и электронной цифровой подписи, вопросы доступа к телекоммуникационным сетям и др.

Нормы, которые можно было бы применить к отношениям, возникающим «по поводу Интернета», «разбросаны» по законодательным актам различных отраслей права. В первую очередь они содержатся в нормах права об интеллектуальной собственности, в компьютерном праве, в законодательстве о телекоммуникациях (связи).

Наиболее продвинутой в развитии Интернета страна, Соединённые Штаты Америки, имеет и самое развитое законодательство в этой сфере. В одном только штате Калифорния принято более двадцати законов, затрагивающих отношения в Сети. В 2003 г. в этом штате было вынесено показательное во всех отношениях решение районного суда. Некто Шерман Остин, восемнадцатилетний житель Лос-Анджелеса, разместил на своём анархистском сайте описание того, как сделать бутылку с зажигательной смесью («коктейль Молотова») и дымовую бомбу. Арестованный по обвинению в нарушении принятого в США после трагедии 11 сентября 2001 г. закона «О патриотизме», он признал, что не осознавал серьёзность допущенного им правонарушения. Судья приговорил обвиняемого к году лишения свободы. После выхода из тюрьмы он был обязан в течение трёх лет получать разрешение надзорных судебных органов на пользование компьютером, ему было запрещено участвовать в деятельности любых групп, пытающихся насильственным путём добиться политических, экономических или социальных перемен.

В 1996 г. в США был принят федеральный закон «О телекоммуникациях». Этим актом был модифицирован закон «О связи» (1934). Новый закон в основном касается технических сторон телекоммуникаций – развития конкуренции, доступности межсетевых соединений, формирования тарифной политики и т.п. Его частью является печально знаменитый закон **«О материалах неприличного характера в Сети»**. О нём много писали в прессе, однако он так и не смог вступить в силу, поскольку сразу же после его принятия в 1996 г. телекоммуникационные компании подали иски в суды о признании закона противоречащим американской конституции. Иски были удовлетворены. Конгрессмены отреагировали тем, что вскоре приняли новый закон со схожим содержанием, но с другим названием. Но и он был признан судами неконституционным. Эта «дуэль» между судебной и законодательной системой США продолжалась более четырёх лет, причём законодатели в конце концов проиграли.

В чём же суть закона «О материалах неприличного характера в Сети» и почему он был признан неконституционным? Закон сводится к тому, что обязывает взрослых предотвращать доступ несовершеннолетних к порнографии. Те же, кто (умышленно или неумышленно) распространяет порнографию среди детей либо, занимаясь её распространением, не принимает мер для того, чтобы несовершеннолетние не получали к ней доступа, признаются уголовными преступниками и могут понести наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет.

Против этой нормы как таковой никто не возражал, для отмены закона никто не использовал Первую поправку к Конституции США (запрещающую ограничения свободы печати) и аргументов о свободе слова. Возражали против другого – предусмотренного в законе механизма определения того, принял ли персонал компании-провайдера все меры, чтобы дети не получили доступа к информации сомнительного содержания.

Более того: в противовес закону о телекоммуникациях сторонники независимости Интернета провели через палату представителей **закон «О свободе Интернета и усилении роли семьи»** (Internet Freedom and Family Empowerment Act, 1996). Суть этого весьма краткого акта, вносящего изменения в закон о связи, – в обеспечении непрерывного и конкурентоспособного развития Интернета и других интерактивных компьютерных служб. Кроме того, закон стремится не допустить в эту сферу государственное регулирование, а взамен ему предлагает поддерживать диалог между пользователями, семьёй, провайдерами и конгрессом США, с тем чтобы найти наиболее приемлемые механизмы решения проблем защиты нравственности. В основном этот закон предполагает использование тех или иных программных решений, которые позволяли бы своевременно обнаружить источники нежелательной и вредной информации и заблокировать их.

В конце 2000 г. был принят закон «**О защите детей в Интернете**» (Children's Internet Protection Act). Он обязывает все публичные библиотеки США, участвующие в про-

грамме E-Rate¹, установить на компьютеры специальные интернет-фильтры, запрещающие доступ к сайтам порнографического характера. В случае отказа руководства библиотеки установить защиту, законопроект предусматривает лишение государственного финансирования. Этот закон был признан конституционным Верховным судом США 21 июня 2003 г., т.к. обязанность фильтрации интернет-контента налагается в обмен на государственное финансирование. Отметим, что несколько библиотек страны отказались от участия в программе E-Rate и предоставляют своим пользователям ничем не ограниченный доступ в Интернет.

Закон о защите неприкосновенности частной жизни детей в Интернете (Children's Online Privacy Protection Act) вступил в силу в октябре 1998 г. Он регулирует отношения, связанные со сбором в Сети персональной информации у лиц моложе 13 лет. Закон определяет, что для получения информации от детей необходимо разрешение родителей или опекунов. Федеральной комиссии по торговле США предоставлено право издавать правила, определяющие механизм исполнения указанного закона. За его нарушение устанавливается штраф в размере до 1 млн долларов.

На сегодняшний день существует несколько способов, широко используемых в различных странах мира, для ограждения несовершеннолетних от информации определённого рода. Это может быть требование к пользователю сообщить номер своей кредитной карточки или водительских прав перед тем, как получить доступ на тот или иной сайт; предложение заполнить анкету, чего ребёнок не всегда сможет сделать в силу незнания ответов на все вопросы, которые в ней заданы. Однако, учитывая темпы акселерации, эффективность этих мер достаточно ограничена: дети могут научиться обманывать тех, кто составляет «умные» вопросы, узнать номер кредитной карточки роди-

¹ Эта программа позволяет школам и библиотекам страны получать скидку от 20 до 90% на услуги электросвязи и обслуживание сетей.

телей и т.д. В результате, с одной стороны, провайдер как будто «принял все возможные меры», но с другой, так как несовершеннолетние всё равно получают доступ к запретной информации, можно считать, что необходимые меры не были приняты. И виновного могли осудить за это на два года лишения свободы. Именно потому, что механизм, позволяющий убедиться в принятии всех необходимых мер, оставался несовершенным, закон «О материалах неприличного характера в Сети» и был признан неконституционным.

Мир знает многочисленные примеры действующих ограничительных законов, касающихся Интернета, которые используются для ограничения выражения мнений и идей. Например, Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение высказывал свою озабоченность по поводу законодательства Республики Корея, касающегося Интернета. В частности, речь шла о Рамочном законе о телекоммуникациях и о Законе о поощрении использования информационно-коммуникационной сети и защите информации. Специальный докладчик отметил, что первый из них использовался в качестве основания для ареста блогера за размещение в Сети статей с критикой экономической политики правительства в контексте финансового кризиса. Второй закон использовался для уничтожения размещённой в Сети информации и судебного преследования или взимания штрафа с тех лиц, которые проводят сетевые кампании, призывающие потребителей к бойкоту товаров.

Особняком стоит правовое регулирование Интернета в КНР. **Китай** разрабатывает законодательство, регулирующее сетевое пространство, ещё с 1996 г. Прежде всего, контролю подлежат ресурсы, содержащие идеологически, морально и этически вредную информацию, с целью защиты национальной культуры и социально-политических ценностей. Блокируется доступ к материалам, подрывающим государственный строй, социальную стабильность, наносящим ущерб репутации Китая в мире и (или) препятствующим усилиям по воссоединению его с Тайванем.

Существует категорический запрет на игровой бизнес и порнографию в Интернете. Борьба с зарубежными сайтами затрагивает и поисковые системы. Китайские филиалы серверов «Яху!» и «Гугл» согласились самостоятельно блокировать доступ из КНР к некоторым сайтам в соответствии с предписанием органов власти.

Ответственность за блокирование нелегального содержания возлагается на компании, предоставляющие возможности по созданию сайтов, чатов, блогов, социальных сетей. Они обязаны вести учётные записи всей появляющейся на сайте информации, включая комментарии, фиксировать их время и отправителя и хранить их в течение 60 дней. Провайдеры интернет-услуг, обеспечивающие подключение пользователей к Интернету, должны фиксировать сведения о пользователях и их активности и предъявлять их в народную милицию по запросу. Все провайдеры также обязаны устанавливать серверы, блокирующие доступ к иностранным ресурсам вредного содержания.

С 2005 г. в Китае действуют правила, регулирующие работу интернет-СМИ. Согласно этим нормам, традиционным средствам массовой информации, чтобы начать распространение своей продукции через Интернет, требуется специальная регистрация.

Схожая система регулирования Интернета существует во Вьетнаме, на Кубе, в КНДР и в Белоруссии.

В Белоруссии в соответствии с указом Президента и последующими постановлениями Совета министров поставщики интернет-услуг должны осуществлять идентификацию абонентских устройств пользователей, вести учёт и хранить сведения о таких устройствах и оказанных интернет-услугах, предоставлять эти сведения в правоохранительные органы и иные государственные органы.

Действуют требования к идентификации пользователей интернет-услуг в кафе и клубах, которая должна производиться по предъявляемому документу, удостоверяющему личность, либо с использованием иных средств, позволяющих однозначно идентифицировать личность посетителя. Эти заведения обязаны фиксировать и хранить персональные данные всех посетителей; сведения о времени начала

и окончания оказания услуг; вести электронный журнал с данными о всех доменных именах или IP-адресах интернет-ресурсов, с которыми пользователь осуществил соединение.

Предусмотрен учёт и предоставление органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, информации о пользователях услуг электросвязи и об оказанных им услугах электросвязи. Обременение поставщиков услуг обязанностью за свой счёт вести подробные журналы посещений, предоставлять услуги удалённого доступа в рамках системы оперативно-розыскных мероприятий не может не привести к снижению потенциала Интернета для экономического и технологического развития Белоруссии, это негативно отражается на образе страны.

Указ и постановления белорусских властей регламентируют механизм ограничения доступа к информации по требованию пользователя интернет-услуг в отношении информации, содержание которой направлено на распространение порнографии, пропаганду насилия, жестокости, а также любых иных деяний, запрещённых законодательством. Предполагается, что автоматически закрывается доступ к такой незаконной информации из государственных органов и организаций культуры и образования, в том числе библиотек и образовательных учреждений. Этот процесс происходит на основании решений любых республиканских органов государственного управления. Проблема с этой нормой состоит и в том, что определения типов вредной и незаконной информации даются в законодательстве страны таким образом, что допускают правовую неопределённость категорий. Они не сформулированы с достаточной точностью и не позволяют гражданину регулировать своё поведение и предвидеть возможные последствия той или иной ситуации.

Обеспечение доказательств

К ответственности за правонарушения в Интернете привлекается обычно администратор домена. Получить о нём информацию можно при помощи различных онлайн-овых

сервисов «<http://www.who.is/>». Если владелец сайта предоставил возможность использовать его другим лицам, которые и нарушили право, то они также могут привлекаться к ответственности.

Глобальный характер Интернета создаёт значительные проблемы в определении *юрисдикции*, т.е. того, правоприменительные органы *какой* страны могут рассматривать споры по связанным с Сетью правоотношениям, и право *какого* государства подлежит применению. В таких ситуациях юрисдикция в принципе определяется местом, где находится провайдер либо компьютер, с которого распространяется незаконная информация.

Рассмотрим типичный пример. При помощи Интернета человек может совершать действия, признанные преступлением в одних странах мира, но не являющиеся таковыми в других, как, например, в вышеприведённом примере о пропаганде нацизма или в случаях разжигания вражды к определённым религиям, народам и т.д. Если провайдер находится в стране, где можно безнаказанно заниматься этими действиями, то как остановить распространение «подрывной» информации на страны, где она запрещена?

Деятельность в виртуальном пространстве, безусловно, подпадает под действие международных соглашений и обязательств государств в отношении свободы мысли и слова. Необходимые ограничения можно эффективно реализовать только в результате международного сотрудничества, при котором национальные органы власти будут осознавать глобальность информационного пространства и с учётом этого обстоятельства принимать совместную ответственность за его существование. Для обеспечения разумного уровня свободы в Интернете должны использоваться не только запреты, но и комплекс других мер, включая образование населения, содействие в распространении правдивой и разносторонней информации, защиту личных прав граждан.

Оптимальным решением таких проблем стала бы максимально возможная гармонизация национальных законодательств. Задача заключается не столько в том, чтобы определить географическое местоположение того или

иного сайта (это достаточно просто), сколько в том, чтобы законы различных стран, карающие за преступления с использованием Интернета и телекоммуникационных сетей, были одинаковыми либо схожими. Поскольку в обозримом будущем это маловероятно, необходимо заключение международных соглашений. Наиболее активно в этой области действуют Европейский союз, Всемирная торговая организация (ВТО) и другие организации, которые фактически «втягивают» в соглашения такого рода другие страны.

Государства – члены ООН, Совета Европы, ОБСЕ и других международных организаций взяли на себя обязательство в отношении того, что любые законные ограничения права на свободу выражения мнения, включая право собирать, передавать и распространять информацию и мнения, должны соответствовать международным стандартам.

В связи с этим значение имеет, например, одобренное Советом министров государств – участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе на встрече в Софии (2004) Решение Постоянного совета ОБСЕ **«Содействие толерантности и свободе СМИ в Интернете»** (№ 633), в котором Постоянный совет, *«вновь подтверждая важность всестороннего уважения права на свободу мнений и свободу выражения, включая свободу искать, получать и распространять информацию, которые жизненно важны для демократии и фактически укрепляются Интернетом, постановляет:*

Государствам-участникам следует принять меры к тому, чтобы Интернет оставался открытым и общедоступным форумом, обеспечивающим свободу мнений и свободу выражения, закреплённые во Всеобщей декларации прав человека».

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) признаёт необходимым, чтобы ряд принципов в отношении свободы СМИ соблюдались в каждом демократическом обществе, их список предлагает **Резолюция № 1636 (2008) ПАСЕ «Индикаторы СМИ в демократическом обществе»**. Наличие таких общепризнанных критериев, принятых при активном участии и с полного одобрения российской делегации, помогает объективно проанализировать

состояние среды для СМИ в том или ином государстве с точки зрения соблюдения свободы СМИ и с целью определить проблемные вопросы и потенциальные отставания. Это позволяет государствам вести дискуссию на европейском уровне в отношении возможных действий по решению таких проблем. Парламентская Ассамблея в своей резолюции предлагает национальным парламентам регулярно проводить объективный и сравнительный анализ с целью выявления недостатков в законодательстве и политике СМИ и принятия необходимых мер по их исправлению. В контексте главы обращаем внимание на следующий из числа основных принципов (8.17): *«Государство не должно ограничивать доступ к иностранной прессе или электронным СМИ, включая Интернет...»*

Ситуация со свободой информации и идей в Интернете в некоторых государствах – участниках ОБСЕ уже несколько лет вызывает беспокойство всей Организации. В связи с этим в своей **Резолюции** (п. 11) **«Свобода выражения мнений в Интернете» Парламентская Ассамблея ОБСЕ** призвала *«государства-участники довести до сведения репрессивных государств, включая государства-участники, свою обеспокоенность по поводу правительственных действий, направленных на установление цензуры, блокирование или отслеживание свободных потоков информации и идей, связанных с политическими, религиозными или идеологическими воззрениями или убеждениями, в Интернете»².*

Конвенция о киберпреступлениях

Применимую на практике модель упомянутых выше международных стандартов правового регулирования Интернета представляет собой Конвенция о киберпреступлениях (преступлениях в киберпространстве), заключённая в

² Резолюции восемнадцатой ежегодной сессии. Вильнюс, 29 июня – 3 июля 2009 г. См. текст на рус. яз. // URL: http://www.oscepa.org/images/stories/documents/activities/1.Annual%20Session/2009_Vilnius/Final_Vilnius_Declaration_RUS.pdf.

Будапеште 23 ноября 2001 г. В её разработке участвовали государства – члены Совета Европы, а также США, Япония, ЮАР и Канада. Конвенция вступила в силу 1 июля 2004 г., на сегодняшний день её подписали 46 государств и ратифицировали 26 из них.

Целями Конвенции являются международное сотрудничество в борьбе против преступлений в Сети и принятие согласованных законодательных мер по их предотвращению. Государства, подписавшие этот акт, обязуются бороться с незаконным использованием Сети для фальсификации баз данных, распространения компьютерных вирусов, нанесения ущерба интеллектуальной собственности, распространения детской порнографии.

Применительно к Интернету Европейская конвенция о киберпреступлениях подчёркивает необходимость соблюдения *«чёткого баланса между интересами законности и уважением к фундаментальным правам человека, закреплённым в Конвенции Совета Европы 1950 г. "О защите прав и основных свобод человека", в Международном пакте ООН о гражданских и политических правах 1966 г., равно как и в других применимых в данном случае международных соглашениях о правах человека, которые подтверждают право каждого не подвергаться преследованию за своё мнение, равно как и право на свободу самовыражения, включая свободу искать, получать и распространять информацию и идеи, независимо от государственных границ, а также право на защиту от вмешательства в частную жизнь»*.

Конвенция требует, чтобы каждое из подписавших её государств отнесло к уголовно наказуемым деяниям: изготовление, предложение или предоставление, распространение или передачу материалов или получение материалов, связанных с детской порнографией, через компьютерную систему; обладание такими материалами в компьютерной системе или на носителе компьютерных данных.

От участников также требуется отнести к уголовным преступлениям нарушение имущественных авторских и смежных прав – в смысле соответствующих международных соглашений, когда такого рода действия совершаются

преднамеренно, в коммерческом масштабе и посредством компьютерной системы.

Конвенция также обязывает обеспечить условия для того, чтобы интернет-провайдеры в течение необходимого периода времени (но не более 90 дней) сохраняли определённые компьютерные данные, включая данные трафика, на случай возникновения необходимости их проверки компетентными органами.

Каждая из сторон Конвенции должна принять такие меры, которые позволят компетентным органам втайне собирать или записывать в режиме реального времени данные трафика, связанные с определёнными операциями по передаче по компьютерным сетям информации на её территории. При серьёзных преступлениях такая возможность должна предоставляться и в отношении перехвата содержания передаваемой информации.

Стороны Конвенции должны осуществлять самое широкое сотрудничество друг с другом в целях расследования или судебного преследования киберпреступлений. Каждая из сторон под влиянием экстренных обстоятельств может просить о содействии (а также и о предоставлении информации) средствами срочной связи, в том числе по электронной почте, с последующим формальным подтверждением. Запрашиваемая сторона должна принять запрос и ответить на него с помощью подобных средств срочной связи. Для этих целей должны быть назначены центральные органы в каждом из участвующих в Конвенции государств. Кроме такого центра в каждой стране создаётся коммуникационный пункт, доступный 24 часа в сутки семь дней в неделю, с целью обеспечения оказания незамедлительного содействия в проведении расследования или разбирательства в отношении киберпреступлений, в сборе электронных доказательств. Речь идёт о предоставлении технической поддержки, сохранении данных, сборе доказательств, предоставлении правовой информации и обнаружении подозреваемых.

В 2006 г. вступил в силу Дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступлениях в отношении криминализации деяний расистского и ксенофобского характера, осу-

ществляемых при помощи компьютерных систем. Он уже подписан 34 государствами и вступил в силу в 15 из них. Этот протокол распространяет действие самой Конвенции на любые письменные материалы, любое изображение или любое другое представление идей или теорий, которые пропагандируют дискриминацию, способствуют насилию против любой личности или группы лиц или подстрекают к ненависти, если в качестве предлога к этому используются факторы, основанные на расе, цвете кожи, национальном или этническом происхождении, а также религии.

По сути, этот акт признаёт на международном уровне уголовными преступлениями:

- распространение расистских и ксенофобских материалов посредством компьютерных систем;
- угрозу совершения серьёзного уголовного преступления по мотивам расизма и ксенофобии;
- публичное оскорбление по мотивам расизма и ксенофобии;
- отрицание, одобрение или оправдание геноцида или преступлений против человечества;
- пособничество или подстрекательство к совершению указанных выше преступлений.

Принудительное саморегулирование

Наиболее часто встречающимся цивилизованным способом решения проблем незаконного использования Интернета является саморегулирование. Как правило, это означает, что при обнаружении признаков распространения незаконных материалов провайдеры сами вынуждают нарушителей убирать эти материалы со своих сайтов и (или) прекращать их распространение. В случае отказа провайдеры лишают нарушителей возможности пользоваться интернет-услугами.

Для того чтобы система саморегулирования функционировала, нужно, во-первых, чтобы общество само следило за тем, как и когда происходят нарушения, и сигнализировало об этом провайдерам. Если в нашей стране такое

решение вопроса пока маловероятно, то в западных странах, где подавляющее большинство населения видит в этом свой общественный долг, подобная практика возможна. С целью осуществления саморегулирования создаются ассоциации провайдеров, как это, например, произошло в Германии, Голландии, Великобритании. Они отвечают за то, чтобы все, кто входит в эти ассоциации, следили за исполнением законодательства. И если на каком-то сайте появляется, к примеру, незаконно скопированное произведение, то, получив сигнал об этом, провайдер – участник такой ассоциации – должен немедленно принять меры для того, чтобы материал со страницы был снят.

Это называется *принудительным* саморегулированием, потому что такие ассоциации не всегда создаются исходя из добрых побуждений провайдеров. Последним порой бывает всё равно, какого рода информация распространяется с помощью Сети, – главное, чтобы как можно большее количество людей пользовалось их услугами. Саморегулирование происходит под нажимом государства, которое, прекрасно понимая все сложности задачи правового регулирования Интернета (необходимости создания специальных служб слежения и контроля, дополнительных департаментов в полиции, специально обученных судей и т.д.), а также учитывая, насколько это дорогостоящая, хотя и возможная операция, пытается переложить на провайдеров часть своих функций. В свою очередь, при условии, что провайдеры честно исполняют взятые на себя обязательства, государство старается не вмешиваться в сферу Интернета.

Создание системы саморегулирования в интересах и самих провайдеров. Практика нарушения прав в Сети действительно существует, это вызывает протесты со стороны обеспокоенных родителей, авторов, общественных организаций. Относительный порядок здесь можно навести либо с помощью полиции, либо усилиями самих провайдеров. Естественно, что в данной ситуации провайдеры предпочитают избегать конфликтов с полицией, самостоятельно решая возникающие проблемы. Саморегулирование – наиболее эффективный на сегодняшний день механизм соблюдения норм права в виртуальном пространстве.

Рассмотрим, как работает система саморегулирования Интернета в **Великобритании**. Её основой является общественный фонд «Интернет-ютч» («Наблюдение за Интернетом»), созданный в 1996 г., вскоре после того, как полиция направила всем провайдерам страны письмо, в котором были перечислены 140 пользователей, распространявших материалы незаконной детской порнографии. К провайдерам обратились с просьбой провести собственное расследование и остановить предоставление услуг такого рода. Заметим, что в Великобритании даже хранение подобных материалов считается серьёзным уголовным преступлением.

Организационная структура фонда включает в себя три составляющие: политический совет, который формирует его политику, совет управляющих и директорат. В совет управляющих входят провайдеры интернет-услуг, в политический совет – представители бизнеса, обществ потребителей, организаций просвещения и защиты детей, правозащитных организаций и т.д. В фонд передаются жалобы на использующих Сеть правонарушителей. Финансируется он за счёт самих провайдеров.

Фонд рассматривает, является ли вызывающий жалобы материал юридически правомерным или нет. В случае нарушения закона выясняется, кто выступает провайдером. Если это провайдер из Великобритании, то фонд обязывает его убрать этот материал. Одновременно посылается сообщение в полицию. В редкой ситуации, когда провайдер не подчиняется требованиям и не снимает незаконный материал с сервера, у него появляются все шансы иметь дело с правоохранительными органами. Соблюдение требований фонда в свою очередь является гарантией того, что против самого провайдера не будет начато судебное расследование. Фонд обязательно проверяет, действительно ли провайдер обеспечил изъятие незаконного материала. Параллельно отслеживается возможное дублирование этого содержания на других сайтах. Для этого существует специальное программное обеспечение. Подавляющее большинство нарушений, с которыми сталкивается фонд, относится к распространению детской порнографии. Встречаются

также случаи распространения материалов о ненормальном сексе (с животными и т.п.), о способах изготовления взрывчатых веществ, о различных незаконных финансовых махинациях и схемах.

Хотя основную долю содержания ресурсов Интернета составляет развлекательная информация, нельзя не признать, что в то же время само существование открытых телекоммуникационных сетей создаёт новую информационную, в том числе и массово-информационную реальность. Исследователи полагают, что широкое каждодневное использование Интернета усилило потребность в получении гражданами и организациями всё большего количества информации. Эта реальность диктует новые правила не только в сфере Интернета, но и в сфере традиционных СМИ. По мере распространения доступа к телекоммуникационным сетям становится ясно, что если в Интернете невозможно и нецелесообразно осуществлять цензуру, оказывать давление на журналистов, распределять частоты и другие ресурсы среди лояльных компаний и т.п., то какой смысл осуществлять эти действия по отношению к традиционным СМИ? Ведь такая политика приведёт лишь к маргинализации последних, что ещё больше усугубляет бессмысленность контроля над ними.



Вопросы для закрепления прочитанного материала

1. Какое значение имеет вопрос, является ли Интернет средством массовой информации?
2. Почему нельзя приравнять всех авторов в Интернете к журналистам?
3. Что вы знаете о развитии системы «Эшелон»?
4. Какие отношения регулирует компьютерное право?
5. Перечислите общепризнанные на международном уровне преступления в Интернете.

6. Какие способы для ограждения несовершеннолетних от вредной для их развития информации используются в различных странах мира?

7. Что такое «принудительное саморегулирование»?

8. В чём заключается практика общественного фонда «Интернет-уотч»?

9. В чём различия между свободой слова, свободой массовой информации и свободой интернет-услуг?

Список рекомендуемой литературы

Актуальные проблемы правового регулирования телекоммуникаций / под ред. Г. В. Винокурова, А. Г. Рихтера, В. В. Чернышова. – М. : Центр «Право и СМИ», 1998. – 160 с.

Вартанова Е. Л. Информационное общество в стратегии Европейского Союза // Законодательство и практика масс-медиа. – 1998. – № 3. – С. 3–8.

Интернет-СМИ: Теория и практика : учеб. пособие для студентов вузов / под. ред. М. М. Лукиной. – М. : Аспект-пресс, 2010. – 348 с.

Копылов В. А. Информационное право : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – С. 232–252.

Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации (пер. с англ.). М., 2000. – 97 с. URL: <http://medialaw.ru/publications/pdf/ee.pdf>

Прайс М. Масс-медиа и государственный суверенитет: Глобальная информационная революция и её вызов власти. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2004. – 332 с.

Прайс М. Телевидение, телекоммуникации и переходный период: право, общество и национальная идентичность. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2000. – 336 с.

Серго А. Г. Интернет и право. – М. : Бестселлер, 2003. – 272 с.

Справочник по свободе массовой информации в Интернете / под ред. К. Мёллера и А. Амуру. – Вена : Офис представителя по вопросам свободы СМИ ОБСЕ, 2004. – 278 с. См. на рус. яз. // URL: <http://www.osce.org/ru/fom/13837>.

Телекоммуникации и право / ред. Ю. М. Батурин. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2000. – С. 102–109.

Ткачева Н. В. Информационные стратегии стран Восточной Азии в условиях рыночных реформ. – М. : РИП-холдинг, 2003. – 152 с.

Интернет-ресурсы

Право и Интернет. URL: <http://www.russianlaw.net/>.

Юридическая фирма «Интернет и право». URL: <http://www.internet-law.ru/>.

База данных по проблеме правового регулирования отношений в области информации и телекоммуникаций. URL: http://www.medialaw.ru/laws/russian_laws/telecom/index.htm.

Информационно-аналитический ресурс «Ваш личный Интернет». URL: <http://www.content-filtering.ru/>.

Европейская Конвенция по киберпреступлениям (преступлениям в киберпространстве) и Дополнительный протокол к ней (на рус. яз.) // Сайт «Право и СМИ». URL: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/cyber.htm.

Международный союз электросвязи (на рус. яз.). URL: <http://www.itu.int/ru/pages/default.aspx>.

Российское общество авторских прав в Интернете. URL: www.roms.ru.

Ассоциация документальной электросвязи. URL: <http://www.rans.ru/>.

Российская Ассоциация электронных коммуникаций. URL: <http://www.raecs.ru/>.

Региональный общественный Центр интернет-технологий (РОЦИТ). URL: <http://www.rocit.ru/>.

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. URL: <http://web1.law.edu.ru/>.

ЗАЩИТА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Развитие авторского права

Авторское право возникло в Средние века, причём тогда его цели отличались от современных. Задачей ставилось, прежде всего, усиление контроля государства над выпуском печатной продукции. Власти европейских держав в те времена с опаской относились к книгопечатанию, поэтому под авторским правом понимали разрешение на копирование. Это нашло своё отражение в названии этого права на английском языке: *copyright* – право издавать экземпляры (копии) произведений. Такие разрешения получали от властей только «проверенные» члены официальных «гильдий печатников». Они опасались его потерять, и поэтому издавали только те произведения, которые не могли навлечь гнев элиты.

Ситуация изменилась в XVIII в. В 1710 г. в Англии был принят так называемый «закон королевы Анны», который установил принцип содействия творческой деятельности, связав его с авторским правом. Идеология нового взгляда на авторское право заключается в следующем. Если авторы не будут уверены в том, что их права охраняются, что их произведения, не успев выйти из-под пера, не будут тут же без их ведома копироваться, что на их труде не будут бесконтрольно наживаться издатели и торговцы, то они потеряют стимул к созданию новых произведений. В результате пострадает общество, для духовного прогресса которого необходимы развитие и распространение интеллектуального творчества.

Но общество пострадает и в результате предоставления авторам абсолютных прав. Если авторы будут иметь веч-

ные и не допускающие исключений права на использование своих произведений, то и это отрицательно скажется на развитии общества. Не имея же возможности сохранить за собой и своими потомками вечное право, почивая на лаврах, стричь купоны со своих произведений, авторы вынуждены беспрестанно творить, зарабатывая на жизнь созданием всё новых и новых трудов. Поэтому права авторов и срок их действия были ограничены. Таким образом, авторское право было согласовано с интересами общества.

Современный подход к принципам авторского права был вполне точно сформулирован в части 8 первой статьи **Конституции США** (1789): *«Конгресс имеет право содействовать развитию науки и полезных ремёсел, закрепляя на ограниченный срок за авторами и изобретателями права на принадлежащие им сочинения и открытия».*

Элементами исключительных прав автора американское законодательство признаёт:

- право делать копии (репродуцировать), что подразумевает, в частности, запрет свободной перепечатки статей;
- право разрешать изменять или адаптировать произведения, то есть, например, делать из романа пьесу, из пьесы – киносценарий и т. д.;
- право контроля за распространением копий (даже законно сделанных);
- контроль за публичным исполнением произведений, в том числе по радио и на ТВ;
- запрет на публичную демонстрацию произведений искусства без согласия авторов;
- право разрешать публичное цифровое воспроизведение звукозаписи.

Авторское право австралийских аборигенов

Авторское право далеко не ограничивается вопросом о том, кто и как получает прибыль от использования произведений литературы, науки и искусства. В качестве любопытного тому примера рассмотрим довольно необычное

авторское право, которое сложилось у аборигенов Австралии. Дело в том, что к искусству коренных жителей континента многие белые австралийцы зачастую относились пренебрежительно, как к некоему обезличенному народному творчеству, как к поделкам почти первобытных существ, которые что-то вырезают, рисуют, складывают из камешков, а затем всему этому поклоняются. Что они творят, понять было трудно, понравиться это вряд ли может, поэтому в музеях искусство аборигенов выставлялось исключительно в отделах фольклора. Никому и в голову не могло прийти копировать эти произведения, настолько они казались примитивными.

Но примерно с 60-х гг. XX в. ситуация изменилась, произведения аборигенов стали популярными у населения, а с начала 1990-х гг. эта тенденция приобрела форму глобальной моды, достигнув пика в период подготовки и проведения Олимпиады 2000 г. в Сиднее. мода на творчество аборигенов привела к тому, что используемые в их искусстве рисунки, дизайн, орнаменты стали копировать на чём угодно: на фюзеляже лайнеров австралийских авиалиний и на различных сувенирах, на кружках для кофе и этикетках для вина, на открытках и в календарях, на футболках, свитерах, кофтах и другой одежде, т.е. почти на всём, чему хотели придать оригинальный австралийский колорит. Другими словами, страна стала повсеместно ассоциироваться с рисунками аборигенов.

Всё это вызвало острые проблемы и конфликты. Связаны они были с тем, что авторское право аборигенов являлось частью их собственной неписаной системы права. Являясь законом только для самих аборигенов, эта система не входила в законодательство Австралии. Авторское право аборигенов существует издревле и имеет определённые особенности, которые не связаны с материальным вознаграждением. Многие из создаваемых ими предметов используются в ритуальных обрядах. Право на копирование или на новую интерпретацию традиционных орнаментов и рисунков передаётся у аборигенов Австралии от поколения к поколению. Оно передаётся только по мужской линии – от отца к старшему сыну, женщины не вправе вообще за-

ниматься художественными ремёслами, не вправе развивать орнаменты и другие изображения или копировать их.

Более того, это право нельзя *передать* другим, это абсолютно запрещено. Можно показать соплеменникам те рисунки, которые вы делаете, или пересказать их сюжет, но без разрешения вождей нельзя даже рассказывать о содержании и технике рисунка представителям других племён аборигенов или белым. Например, у всех аборигенов может быть какой-нибудь общий вечный сюжет, скажем, путешествие сказочной черепахи с юга на север Австралии, но этот сюжет развивается у каждого племени по-своему. Он отображается в рисунках разного рода, причём в одном племени могут рисовать сюжет путешествия черепахи от одной реки до другой, а вот после того, как она перешла эту реку, изображения этого животного вправе рисовать уже другое племя. При этом не имеет значения техника: были ли это традиционные орнаменты на коре дерева или орнаменты на скале, на ткани, предметах и т.д.

Конфликты с копированием произведений аборигенов начались с довольно заурядной ситуации. В 1966 г. Австралийский резервный банк решил подчеркнуть «аутентичность» вводимого национального доллара в новой серии банкнот. На купюре в один австралийский доллар было изображено несколько традиционных орнаментов. Автором одного из них был современный художник-абориген Дэвид Маланги. Этот орнамент являлся частью его большого произведения, которое называется «Охота». Разрешения на копирование произведения никто даже не спросил, посчитав его результатом народного творчества. К тому же факт воспроизведения рисунка из поколения в поколение указывал на отсутствие в нём необходимой для защиты авторского права оригинальности.

В результате выпуска новой банкноты разразился скандал. Автор утверждал (и об этом же, кстати, говорило впоследствии большинство пострадавших от подобного пиратства), что речь идёт не о том, что у него не спросили разрешения. Если бы и спросили, он всё равно ни за какое вознаграждение не дал бы его. Неслыханно, чтобы белые люди копировали то, что создают аборигены, – это

ещё большее святотатство, чем разрешить этим заниматься женщине. Сам факт того, что его рисунок копируется, наносит автору такую моральную травму, пережить которую почти невозможно. Автор перестал есть, спать, ведь он был опозорен перед соплеменниками, которые решили, что он *продал* право на копирование, его племя теперь высмеивают аборигены других племён и т.д.

Дело было улажено усилиями управляющего Банком Австралии, который, во-первых, лично извинился перед художником и, во-вторых, передал ему специальную грамоту, в которой было сказано, что действительно на долларовой банкноте изображён его рисунок, автора благодарят за возможность воспроизвести его и за то, что он внёс вклад в развитие национальной австралийской валюты. Кроме того, он получил тысячу австралийских долларов наличными, набор удочек и серебряный медальон. Правительство намеревалось разом обменять все однодолларовые банкноты, но к тому времени их было напечатано уже слишком много. Банкноты изъяли из обращения лишь по мере их износа.

Ситуация с авторским правом аборигенов значительно ухудшилась после того, как австралийские орнаменты вошли в моду. На многочисленных футболках и коврах, пивных банках и сувенирных тарелках появились копии произведений австралийских художников-аборигенов. Для того чтобы избежать возможности быть обвинёнными в нарушении авторских прав, наученные скандалом с казначейством, производители стали вносить в используемые орнаменты изменения. Этим они невольно наносили ещё больший урон авторам, потому что в результате произведения не только вырывались из контекста и «среды обитания» – менялась вся концепция орнамента. Другими словами, повествование о путешествии черепахи меняло свой смысл, волшебная тортилла уже не шла к реке, не сопровождалась героями, которые должны были помочь перебраться на другой берег, в традиционном сюжете неожиданно появлялись чуждые в его развитии персонажи.

Всё это приносило гигантские моральные страдания аборигенам и вызывало протест с их стороны. Позицию

коренных жителей стали поддерживать общественные организации страны, пресса, появились и адвокаты, начавшие активно защищать интересы авторов. В результате нескольких крупных судебных процессов и широкого обсуждения этой проблемы в обществе и в СМИ аборигены в конце концов добились своего: их система авторского права была признана частью австралийского общего права.

Международные конвенции о защите авторского права

Подписанная первоначально четырнадцатью странами в 1886 г. **Бернская конвенция** об охране литературных и художественных произведений (БК) предусматривает обеспечение равной защиты авторских прав не только на родине автора (и приобретателя таких прав), но и на территории остальных присоединившихся к ней государств (на сегодняшний день их 164). Это первое и самое важное соглашение по защите авторских прав не раз пересматривалось и сегодня действует в редакции Парижского акта от 24 июля 1971 г. (с изменениями от 28 сентября 1979 г.). В БК устанавливается, что права авторов не зависят от регистрации и возникают в момент фиксации произведения на материальном носителе (для авторов из стран-участниц) или в с момента первой публикации (для авторов из третьих стран). Признаётся презумпция авторства, то есть принципа, что автором считается тот, кто первым себя указал (например, на обложке произведения) в качестве такового. Доказывать своё авторство должны лишь те, кто впоследствии оспаривает первое указание на автора.

Бернская конвенция определяет минимальный уровень защиты авторских прав в странах-участницах. Минимальный срок охраны для большинства произведений устанавливается в течение жизни автора и 50 лет после года его смерти. Она требует предоставления авторам следующих исключительных прав: на воспроизведение произведения любым способом и в любой форме, на перевод, на публичное вещание, на публичное исполнение (для драматиче-

ских и музыкальных произведений), на публичное чтение (для литературных произведений), право на переработку, на охрану кинематографического произведения. Кроме того, Конвенция предусматривает особое право признаваться автором и защищать произведение от искажений, способных нанести ущерб репутации автора.

В 1952 г. под эгидой ЮНЕСКО было достигнуто ещё одно крупномасштабное соглашение о защите авторских прав, по которому законы о *копирайте*, действующие в каждой стране-участнице в отношении собственных авторов литературных, научных и художественных произведений, распространялись без каких-либо изменений и на иностранных авторов. Этот документ называется **«Всемирная конвенция об авторском праве»** (ВКАП, или Женевская конвенция), он действует в нашей стране с 27 мая 1973 г., а редакция 1971 г. – с 13 марта 1995 г. В соответствии с этим соглашением каждая страна предоставляет исключительные права на произведения, авторами которых являются граждане других стран – участниц Конвенции, а также на произведения, впервые обнародованные в странах – участницах Конвенции. В отличие от Бернской конвенции, предусматривается более низкий уровень охраны авторских прав, срок охраны устанавливается в течение жизни автора и 25 лет после года его смерти, требуется выполнение формальностей для защиты прав (экземпляры произведений должны иметь знак в виде латинской буквы С, заключённой в окружность (©), с указанием имени лица, обладающего авторским правом, и года его первого выпуска). Это было связано с тем, что ВКАП разрабатывалась с целью присоединения к ней как можно большего числа государств, прежде всего США и СССР. Значение ВКАП снизилось в конце XX в. с ростом числа стран, присоединившихся к БК.

В странах, присоединившихся к Бернской конвенции, регистрация или соблюдение любых иных формальностей для возникновения авторского права не требуется. Авторское право возникает с момента создания произведения, т.е. с момента обретения им материальной формы. Автор может регистрировать его, но может и не делать этого. Он

вправе проставлять общепризнанный знак охраны авторского права © (от *англ.* copyright – авторское право) на обложке своей книги, на обороте фотографии или в титрах телепрограммы, но может и не ставить. В некоторых из стран, присоединившихся к БК, всё же настоятельно рекомендуют пройти регистрацию авторского права. В США, например, её желательно пройти в течение 90 дней после создания произведения. За плату в 30 долларов государственную регистрацию выполняет Управление по авторским правам при Библиотеке Конгресса.

Насколько варьируется срок охраны, можно увидеть на примере Северной Америки: в Мексике он составляет 50 лет после смерти автора, в США – 70 лет, а в Канаде – 100 лет.

В Римской конвенции 1961 г. по охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций, так же, как и в конвенциях в области авторского права, был зафиксирован принцип национального режима: иностранные исполнители, производители фонограмм, вещательные организации получают такую же защиту в отношении исполнений, фонограмм, передач, как и собственные. Конвенция допускает исключения – в целях личного использования, использования коротких отрывков в целях информирования (о текущих событиях), в научных, исследовательских и образовательных целях. При этом устанавливается гарантированный минимум охраны смежных прав. Минимальный срок охраны смежных прав – 20 лет с момента обнародования произведения в данном исполнении, производства фонограммы, выпуска передачи. Конвенция действует в 91 государстве.

Авторское право на новостное сообщение

Защита по авторскому праву принадлежит только произведениям, созданным творческим трудом. Творчество в данном случае противопоставляется механической работе. Общепринято считать, что запись новостного события не является творчеством, а представляет собой сообщение

о событии или факте, имеющее исключительно информационный характер. В этом смысле новости дня приравниваются к программам телепередач, расписанию движения транспортных средств, телефонным справочникам и т.п.

Однако грань между творческим и механическим трудом может быть весьма тонкой. Это подтвердил своим решением американский суд, который разбирал иск Джорджа Хэллидея по поводу сделанной им в 1991 г. любительской видеосъёмки избиения полицейскими негра по имени Родни Кинг. Свою плёнку Хэллидей продал телекомпания в Лос-Анджелесе, которая впоследствии не обращалась с ней как с произведением, защищаемым авторским правом. Суд решил, что само определение снимаемым углом производимой съёмки, фокуса, продолжительности записи и т.п. говорит о творческом подходе к решению этих вопросов, что позволяет признать запись авторским произведением.

В статье 2 **Бернской конвенции** об охране литературных и художественных произведений сказано, что *«охрана... не распространяется на сообщения о новостях дня или на сообщения о различных событиях, имеющих характер простой пресс-информации»*. В связи с этим целесообразно обратиться к тому, как эта норма уже много лет трактуется за рубежом, в частности в США.

Начнём с ключевого для авторского права принципа оригинальности произведения. Американское право подразумевает под оригинальностью тот факт, что автор создал произведение, опираясь на собственные умения, труд и мнение. Концепция оригинальности означает, что конкретный продукт является новым, беспримесным, не скопированным или не симитированным. В авторском праве США речь идёт не о защите идей, а о защите способов их выражения.

Что же касается продукции агентств новостей, то прецеденты в американских судах конкретизируют эту концепцию в практически применимых правилах. Суды исходят из того принципа, что всякое неразрешённое и нечестное использование принадлежащих другим новостных материалов представляет собой нарушение права, служащее основанием для возбуждения иска о возмещении ущерба

и (или) о предотвращении дальнейшей публикации этих материалов. Например, текст переданных по национальному или местному телевидению новостей может охраняться авторским правом так же, как и текст газетной заметки на странице новостей. Даже содержание всевозможных альманахов, напоминающих о событиях прошедшего года, находится под его защитой¹. Однако сам *новостной элемент* сообщений всех этих СМИ защите авторского права не подлежит, даже если он является результатом многочасового упорного труда журналиста.

В контексте этого вопроса характерен давний (1918) иск агентства Ассошиэйтед пресс (АП) к конкурировавшему с ним в то время агентству Интернэшнл ньюс сервис (ИНС) по поводу использования последним новостей АП. Агентство ИНС было основано неизвестным Уильямом Хёрстом для обслуживания собственной газетной империи и создания альтернативной АП службы новостей. На самом же деле, пользуясь тем, что некоторые газеты Хёрста входили также в кооператив АП, ИНС неоднократно перефразировало сообщения Ассошиэйтед пресс и распространяло их среди своих подписчиков как собственные материалы². В связи с этим АП подало в суд иск к ИНС, обосновывая свои претензии нечестной конкуренцией и потерей прибыли газетами – членами АП. При рассмотрении дела Верховный суд США согласился с мнением судьи-докладчика Мэлома Питни, который сказал: *«Сообщение о новости как литературное произведение является объектом авторского права. Но новостной элемент, т.е. информация о текущих событиях в форме литературного продукта, представляет собой не плод творчества автора сообщения, а **отчёт о событиях дня**. Не следует считать, что создатели конституции, закрепив на ограниченный срок за авторами и изо-*

¹ *Bittner, John R. Law and Regulation of Electronic Media. – N. J. : Englewood Cliffs, 1994. – P. 128–129; Holsinger, Ralph L. Media Law. – N. Y., 1991. – P. 560.*

² По форме собственности Ассошиэйтед пресс является кооперативом. По уставу АП каждый из его членов незамедлительно предоставляет местные новости изданиям, которые не конкурируют с ним.

бретателями исключительные права на принадлежащие им сочинения и открытия и тем самым предоставив конгрессу полномочия содействовать развитию науки и полезных ремёсел, стремились дать исключительное право тому, кому довелось первым сообщить о важном событии, распространять знание о нём в течение некоего отрезка времени».

Хотя факты и не защищены авторским правом, стиль их изложения находится под охраной права. Поэтому Верховный суд счёл иск обоснованным и запретил ИНС распространять новости АП, пока они сохраняют товарную ценность, даже несмотря на то, что, как в данном случае, у сообщения не было требуемого тогда по закону знака регистрации авторского права – ©. *«Ценность новости, – указал судья Питни, – в её своевременном распространении; нет сомнения в том, что право собственности на новость как таковую невозможно удерживать путём сохранения её в тайне».* Агентство ИНС, *«присваивая... новости и продавая их как собственную продукцию, пытается пожать там, где не сеяло, а передавая их газетам, являющимся конкурентами... членов АП, присваивает себе чужой урожай».* Другими словами, ИНС использовало нечестные приёмы конкурентной борьбы.

Значение этого судебного дела состоит не в том, что упустившим новость агентствам, газетам и другим СМИ было предписано пассивно ждать, когда «отчёт о событиях дня» устареет. Им лишь было наказано не заниматься «пиратством», т.е., как было сказано в том же решении, не совершать *«текстовые заимствования сообщений о фактах или из газетных статей как дословно, так и перефразированным способом, осуществлённым без собственного расследования или расходов»*³. Опубликованные сообщения конкурентов можно использовать лишь как *«подсказки»* для проведения собственной репортёрской работы. И в таком случае – если в результате этой работы появляется собственная новость о событии, пусть с опозданием лишь

³ Подробнее о деле *«Ассошиэйтед пресс против Интернэшнл ньюс сервис»* (1918) см.: *Teeter, Dwight L. and Don R. Le Duc. Law of Mass Communications.* – N. Y., 1998. – P. 766–769.

на несколько часов, – права сообщившего о ней первым не нарушаются. То есть, выступая ответчиком в суде, своё право на распространяемое новостное сообщение возможно защитить, приведя доказательства потраченных собственных усилий (например, труда репортёра) или *денежных средств* (контракт с агентством – автором первого по времени сообщения) для получения информации. В противном случае речь будет идти о неправомерном присвоении чужого произведения.

И в наши дни цивилизованное распространение новостей происходит по соглашению с источником их происхождения. В 2006 г. компания «Гугл» (Google) и упоминавшееся выше агентство Ассошиэйтед пресс заключили контракт, позволяющий распространять на странице новостей Google новости и фотографии, авторские права на которые принадлежат агентству. «Гугл» также имеет схожую договоренность с несколькими десятками американских газет (среди которых «Нью-Йорк таймс», «Вашингтон пост» и «Чикаго трибюн»). В свою очередь, в том же году портал «Яху!» (Yahoo!) заключил соглашение с консорциумом из семи издательств (в том числе того же Хёрста), представляющих в общей сложности 176 американских газет, об использовании новостного контента и рекламных объявлений на страницах «Яху!» в размеченном и оптимизированном для поиска виде. Таким легальным образом общенациональные и местные новости становятся частью общей информационной картины, представленной в Сети.

Справедливое использование произведений

Авторское право способствует развитию науки и полезных ремёсел тем, что побуждает авторов творить и получать в результате своего труда славу и прибыль. Монопольное авторское право, однако, служило бы тормозом прогресса, обременяло бы ненужными процедурами естественное и полезное стремление сообщить и обсудить явления литературы, искусства и науки в обществе. В силу этого из общего правила получать согласие автора и выплачивать

ему гонорар за использование произведения были сделаны исключения, которые в англосаксонском праве называются «справедливое использование» (*англ.* – fair use). В США вопрос о том, было ли использование справедливым и, стало быть, законным, суды решают исходя из следующих четырёх факторов. Все четыре должны исследоваться в суде при рассмотрении соответствующих исков.

Во-первых, изучается характер и цель использования. Допустимо использование произведения в целях новостного сообщения о нём, критики его содержания, комментария, для научного исследования и преподавания. Не приветствуется использование с первостепенной целью получения прибыли.

Особым случаем является пародия, здесь допустимы и коммерческие цели. Показательным является рассмотренное Верховным судом США дело «Кэмпбелл против Экафф-Роуз мьюзик» (1994). Музыкальная рэп-группа «2-лайв крью» сочинила и исполняла пародию на известную песню «О, красотка». Пародируемое произведение было написано Роем Орбисоном в 1964 г. Спустя годы оно обрело вторую жизнь, прозвучав в широко известном художественном фильме 1990 г. «Красотка» с участием Ричарда Гира и Джулии Робертс. Лютер Кэмпбелл и другие участники группы записали собственный вариант этой песни, дословно использовав первую строку и басовый риф оригинала, но превратив её из лирического произведения в вульгарную насмешку. Было продано 250 тыс. экземпляров пластинки. Тем временем правообладатель – компания «Экафф-Роуз мьюзик» – потребовала компенсации упущенной выгоды и прекращения нарушения авторского права. Кэмпбелл, в свою очередь, заявил в суде, что его целью была сатира на песню и американское общество 1960-х гг. Единогласным решением Верховный суд установил, что цель пародии, пусть и низкопробной, заключалась в комментарии и критике оригинального произведения. Если запретить комментарий, исходя из того, что его целью было извлечение прибыли, тогда следует запретить любое рецензирование книг, музыки, кинофильмов и других произведений в СМИ – ведь авторы получают за это плату. Следовательно, закон

об авторском праве позволяет отнести любую пародию к справедливому использованию оригинала.

Во-вторых, значение имеет характер оригинального произведения. Большой защите подлежат крупные произведения, в которые вложен значительный труд, а также произведения, которые не были обнародованы. В 1979 г. издательство «Харпер-энд-Роу» готовило к изданию книгу мемуаров бывшего американского президента Джеральда Форда. Для привлечения интереса к книге отрывки из неё издательство передало в журналы «Тайм» и «Ридерс дайджест». В свою очередь, нью-йоркский журнал «Нейшн» раздобыл всю рукопись и опубликовал всего 300 слов из 200 тыс. слов оригинала. Однако это был отрывок о самом интересном – об амнистии Дж. Фордом его предшественника, Р. Никсона. В ответ на иск издательства журнал выстроил защиту, основанную на Первой поправке к Конституции США и на праве справедливого использования. Дело «*Харпер-энд-Роу публишерс*» против «*Нейшн энтерпрайзес*» (1985) было разрешено в Верховном суде страны, который постановил, что свобода прессы не должна наносить вред авторским правам, а тот факт, что произведение не было ещё опубликовано, не позволяет говорить о его справедливом использовании (это правило было в 1992 г. уточнено конгрессом).

Показательным здесь также является спор писателя Дж. Сэлинджера с издательством «Рэндом хаус», произошедший в середине 1980-х гг. Последнее намеревалось опубликовать биографию этого известного, но скрытного прозаика, основываясь на написанных им личных письмах. Эти письма хранились в открытых фондах различных библиотек и музеев, куда они в своё время были переданы корреспондентами писателя. В своём заявлении в суд Сэлинджер утверждал, что письма являются частью его литературного творчества и потребовал остановить публикацию. Автор биографии тогда представил судье рукопись, текст которой был переработан, а содержание переписки – перефразировано. Судью по делу «*Сэлинджер против "Рэндом хаус"*» (1987) это не убедило. Он указал, что «*авторское право защищает манеру выражения, авторский анализ или*

интерпретацию событий – то, как автор выстраивает материал и организует факты, выбор им слов, особое внимание тем или иным процессам». Биографу Иану Гамильтону пришлось довольствоваться изданием книги о том, как он пытался написать биографию Сэлинджера.

В-третьих, учитывается объём и существенность материала, используемого без разрешения. Использование 20 строк из 50-строчного стихотворения нанесёт больший вред автору, чем 20 строк из 500-страничной книги. В том же деле «*Харпер-энд-Роу публишерс*» против «*Нейшн энтерпрайзес*» суд заметил, что «Тайм» планировал опубликовать 17 % всей книги, однако публикация 1,5 % мемуаров журналом «Нейшн» нанесло больший вред в силу существенности материала.

В-четвёртых, оценивается влияние использования на потенциальный рынок произведения. Рэп-пародия вряд ли окажет влияние на рынок лирических записей. Тщательно выбранный издателем кусок книги для публикации в журнале лишь подстегнёт к ней интерес. Однако раскрытая тайна амнистии Никсона лишает интереса к книге мемуаров у части вероятных читателей.

Нарушение прав в Интернете

Проблема соблюдения авторских и смежных прав в Сети связана, прежде всего, с тем, что, открывая тот или иной сайт, пользователь Интернета «сгружает» его содержимое, т.е. автоматически копирует форму и содержание сайта на свой компьютер. Уже в тот момент, когда его глаза смотрят на монитор компьютера, он видит сделанную им копию произведения.

Хорошо, если эта копия сделана в законных личных целях. Другой вопрос, как в дальнейшем будет использоваться произведение, полученное через Интернет. По авторскому праву с электронной копией произведения следует обращаться в соответствии с теми же правилами, что и с любой другой – сделанной на ксероксе, полученной в результате записи на видеодиск и т.д. При этом необходи-

мо помнить, что правовой режим произведений, которые находятся в Интернете, не отличается от статуса произведений, зафиксированных на других носителях: в книгах, на фотобумаге, в нотных тетрадях, на компакт-дисках и т.д. Размещение автором или с его согласия в компьютерной Сети произведений, охраняемых авторским правом, не означает, что правообладатели автоматически разрешают их бесконтрольное копирование либо другое использование. Исключением являются случаи обнародования произведения с лицензией некоммерческой организации *Creative Commons* (Криэйтив коммонс). Такие «свободные лицензии» позволяют потенциальным пользователям произведений узнать, от каких прав авторы готовы отказаться в их пользу. В то же время лицензия позволяет автору сохранить определённые права, прежде всего – на указание своего имени как автора произведения. Эта форма лицензии уже адаптирована к правовым системам ряда стран (прежде всего США). Википедия является одним из самых известных произведений, использующих лицензии *Creative Commons*. Их общее число превышает 130 млн.

Каждую минуту только при помощи YouTube (Ю-Тьюб) пользователи Интернетом размещают 35 часов видеоматериалов. Все пользователи, создающие собственные сайты и размещающие на них те или иные произведения, должны помнить, что, копируя и предоставляя для копирования в процессе этой деятельности изображения, звуковые и видеофайлы, другие объекты исключительных авторских прав, они обязаны предварительно получать на это согласие владельцев этих произведений. Самые безобидные фанаты той или иной рок-группы, создав интернет-сайт в честь любимых музыкантов, сделав возможным «скачивать» с этого сайта тексты и музыку песен, клипы этой группы (пусть даже бесплатно!), могут нанести серьёзный ущерб как самим музыкантам, так и работающей с ними звукозаписывающей компании. Ведь в результате такой деятельности фанатов некоторое количество меломанов не купит компакт-диск, а просто «скачает» файл из Интернета. Уже сегодня такая деятельность поставила на грань банкротства всю звукозаписывающую индустрию в мире.

В связи с этим прецедентный характер имеет постановление федерального окружного суда по Южному округу штата Нью-Йорк, вынесенное 23 июня 2010 г. Решение по делу «Вайэком Интернэшнл инк. против Ю-Тьюб инк.» (*Viacom International Inc. v. YouTube Inc.*) подвело итог долгой тяжбе между «Вайэком», одной из крупнейших в США компаний, выпускающих теле- и кинопродукцию, и провайдером услуг по размещению видеоматериалов «Ю-Тьюб», принадлежащим ведущей интернет-компании «Гугл». Ранее «Вайэком» предъявила «Ю-Тьюб» претензионный список из 100 тыс. страниц, на которых находились материалы с нарушением принадлежащих ей авторских прав. В течение одного рабочего дня все они были заблокированы провайдером. Однако «Вайэком» посчитал, что этот список является показательным, он говорит о широкомасштабных «повсеместных» нарушениях, которым попустительствует «Ю-Тьюб». Суд посчитал, что федеральный «Закон об авторском праве в цифровую эпоху» содержит ясные и практически применимые принципы. Если провайдеру услуг владелец авторских прав или иное лицо сообщает о конкретных случаях их нарушений, провайдер должен незамедлительно изъять незаконно размещённое в Интернете произведение. Если провайдеру услуг неизвестно о нарушении, то бремя его обнаружения и точной его фиксации лежит на обладателе прав. Общие сведения о «повсеместном» характере правонарушений не возлагают обязанности на провайдера услуг проводить мониторинг или собственный поиск нарушений в ресурсных страницах своих клиентов. Причина такого подхода американского права лежит в здравом предположении, что ограничение ответственности провайдеров стимулирует оказание ими своих услуг населению.

Первоначально в странах Запада требовалось оговаривать использование произведений в онлайн-версиях СМИ. Так, ещё в 1994 г. объединение американских писателей подготовило рекомендации для авторов, заключающих соглашения об электронном воспроизведении созданных ими текстов. Позиция составителей этого документа заключается в том, что и при онлайн-публикациях

писатели должны сохранять за собой авторское право и право на отчисления с продаж «виртуальных» экземпляров их книг. Нарушение прав американских сценаристов при размещении в Интернете снятых по их произведениям телепрограмм и фильмов привело к грандиозной забастовке авторов в 2007–2008 гг. Сценаристы добились повышения отчислений от использования своих произведений в Сети. Однако неприятным побочным результатом забастовки стало то, что телевидение США потеряло миллионы ранее верных ему зрителей (изменивших привычке смотреть ТВ), последствия чего ещё долго будут сказываться на экономике отрасли.

Однако всё чаще и чаще в коллективные договоры между работодателем и профсоюзами, в том числе журналистов, стали вносить положения с учётом мультимедийного характера современных СМИ. Стало применяться правило, в соответствии с которым все так называемые «служебные произведения» (то есть такие творческие произведения, которые были созданы автором в результате исполнения своих трудовых обязанностей) работодатель вправе использовать в любой форме без дополнительного соглашения с работником или выплаты ему дополнительного вознаграждения. Своё законодательное подтверждение эта практика нашла в рамках французского закона «О развитии распространения и защиты творчества в Интернете» (см. гл. VI), где записано, что компания в сфере прессы вправе ограниченный период времени (оговоренный в трудовом контракте) использовать служебные произведения своих работников в любой форме и в любом принадлежащем ей СМИ. Единственным вознаграждением работника-журналиста является его заработная плата.

Что же касается музыкальных произведений, наиболее часто копируемых в Сети, то практика регулирования возникающих здесь отношений указывает на тенденцию к использованию по аналогии правил регулирования отношений правообладателей с вещателями. В большинстве стран, например, радиостанции отчисляют фиксированные суммы правообладателям музыкальных произведений. Ещё не так давно интернет-вещание было одним из фронтов войны за

соблюдение авторских и смежных прав, которую вели звукозаписывающие компании с создателями, как они считали, «пиратских» музыкальных сайтов. Веб-вещатели свободно транслировали музыку, не заботясь о получении разрешения или о выплате полагающихся гонораров. Основным их аргументом было низкое качество транслируемой музыки. Веб-трансляцию, утверждали они, трудно считать распространением (копированием) музыкальных произведений, поскольку при существующем качестве воспроизведения они не имели никакой коммерческой ценности. Однако уже в декабре 2000 г. Управление США по авторским правам вынесло решение, согласно которому сайты, занимающиеся трансляцией музыкальных произведений в Сети, должны выплачивать такие же авторские отчисления, как и обычные радиостанции. Подобная практика складывается и в Западной Европе.

Нелегальное скачивание из Интернета песен или иных файлов для личного пользования через систему файлообмена или иным образом является серьёзным нарушением Закона об авторском праве США и влечёт за собой штраф минимум в 750 долларов за каждую песню. При этом неосторожность пользователя, как в конце 2010 г. это подтвердил Верховный суд США, не является основанием для смягчения наказания. Верховный суд отказался рассматривать апелляцию от имени 16-летней школьницы на наказание в виде штрафа в размере 27 750 долларов, наложенного за «неумышленное» скачивание из Интернета 37 песен.

Нормы французских законов «О развитии распространения и защиты творчества в Интернете» и «О защите литературной и художественной собственности в Интернете», принятых один за другим в 2009 г., представляют особый интерес как новая для стран Запада модель борьбы с пиратством. Её суть заключается в создании для этих целей особого органа и принятии системы «дифференцированного наказания» за такое правонарушение. Предполагается, что внедрение этой модели позволит в половину уменьшить число незаконных файлообменов уже в первый год её применения.

Созданный орган получил название Высший совет по распространению и защите авторских прав в Интернете.

От французской аббревиатуры его названия (HADOPI) сами законы получили название АДОПИ-1 и АДОПИ-2. Независимый административный орган АДОПИ состоит из девяти представителей обществ по коллективному управлению правами и Национального центра кинематографии. Он действует при национальном Министерстве культуры и коммуникаций. Главным направлением его деятельности является мониторинг Интернета, в том числе его файлообменных ресурсов, через специальную компанию-агента. С ней обязаны сотрудничать и предоставлять необходимую для её работы информацию все провайдеры, в эту же компанию направляются все жалобы на нарушение в Интернете прав интеллектуальной собственности.

Система «дифференцированного наказания» предполагает следующее. При первом случае пиратства на адрес электронной почты нарушителя авторских или смежных прав направляется предупреждение – напоминание о его обязательствах по кодексу об интеллектуальной собственности и возможных санкциях. После второго нарушения, совершённого в течение последующих шести месяцев, – повторное предупреждение, но уже заказной почтой (для получения доказательства его получения). При третьем нарушении в течение года после второго предупреждения доступ в Сеть с IP-адреса пользователя может быть заблокирован на срок от двух месяцев до одного года. Всё это время он продолжает оплачивать услуги провайдера и не имеет права переключиться на другую интернет-компанию. Решение об отключении принимает судья по упрощённой процедуре на основании досье АДОПИ; само досье по окончании действия наказания уничтожается. В случае попыток обойти запреты налагается штраф (до 300 тыс. евро), а злостный «пират» может уже лишиться свободы на срок до двух лет. Первые предупреждения стали рассылать в октябре 2010 г.

В основе нового подхода к регулированию защиты авторского права лежит принцип «бдительной ответственности». В соответствии с ним все пользователи интернет-услуг должны гарантировать, что возможностью доступа к Сети не будут злоупотреблять во вред правообладате-

лям произведений. В частности, владелец IP-адреса несёт персональную ответственность за любые незаконные действия, совершённые с его компьютера третьими лицами. Если он не принял мер предосторожности, то на первый раз ему грозит отключение доступа на срок до одного месяца и штраф до 1500 евро.

Французская модель вызвала горячие споры в структурах Европейского союза. Однако в конце 2009 г. Европарламент признал возможным практику административного (а не только судебного) отключения граждан от Интернета при соблюдении того условия, что решение органов власти об отключении может приниматься только после предварительной процедуры, в ходе которой пользователь сможет выдвинуть аргументы в свою защиту. При этом каждая страна – участница ЕС определяет в своём законодательстве, вправе ли судебный или административный орган принимать решение об отключении.



Вопросы для закрепления прочитанного материала

1. Чему нас всех учит авторское право аборигенов?
2. В чём различия международных конвенций об авторском праве и смежных правах?
3. Что представляет собой новостной элемент сообщений СМИ, который не подлежит защите авторского права?
4. Что представляют собой лицензии Creative Commons?
5. В чём специфика использования служебных произведений?
6. Аргументируйте возражения на решение по делу «Сэлинджер против "Рэндом хаус"».
7. Объясните принцип формирования Высшего совета по распространению и защите авторских прав в Интернете.

8. Поощряет ли автор пиратство, размещая в свободном доступе в Интернете свои произведения?

Список рекомендуемой литературы

Захарова М. В. Франция принимает законы о соблюдении прав интеллектуальной собственности в Интернете // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 10, Журналистика. – 2010. – № 2. – С. 45–56.

Интеллектуальная собственность на телевидении и радио : пособие / под ред. Э. П. Гаврилова, П. Круга. – М. : Центр «Право и СМИ», 1998. – 164 с.

Луцкер А. Авторское право в цифровых технологиях и СМИ / пер. с англ. – М. : Кудиц-образ, 2005. – 416 с.

Хохлов В. А. Авторское право: Законодательство, теория, практика. – М. : ИД «Горобец», 2008. – С. 28–41.

Интернет-ресурсы

Российское авторское общество. URL: www.rao.ru.

Всемирная организация интеллектуальной собственности (на рус. яз.). URL: <http://www.wipo.int/portal/index.html.ru>.

Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности при Высшей школе экономики. URL: <http://www.unescochair.ru/>.

Республиканский научно-исследовательский институт интеллектуальной собственности (РНИИИС). URL: <http://www.rniis.ru/>.

Право и средства массовой информации. URL: <http://medialaw.ru/>.

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. URL: <http://web1.law.edu.ru/>.

ЗАЩИТА ЛИЧНОЙ ЖИЗНИ ГРАЖДАН В КОНТЕКСТЕ ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ

Возникновение права на защиту личной жизни

Мировая практика правового регулирования вмешательства в личную жизнь началась со случая, когда изображение гражданина, точнее – гражданки, было использовано для рекламы товара. Он вошёл в учебники по праву и послужил основой для формулирования самого понятия «неприкосновенность личной жизни».

В 1901 г. молодая дама по имени Эбигейл Роберсон, выйдя на прогулку в своём городке Олбани (штат Нью-Йорк), с удивлением обнаружила повсюду на стенах домов рекламные плакаты местной мукомольной компании со своим изображением. Эбигейл не была известным деятелем либо актрисой, но своей внешностью, видимо, привлекла внимание производителей муки и выпечки. Возможно, они даже полагали, что доставят ей удовольствие, распространив такое изображение. Однако Эбигейл была возмущена и унижена использованием своего образа и обратилась в мукомольную компанию с требованием убрать эту рекламу. Получив отказ, г-жа Роберсон подала иск в суд и потребовала запретить использование своего изображения и возместить нанесённый ей моральный вред, который оценила в большую по тем временам сумму – 15 тыс. долларов. Первоначально иск был удовлетворён, но впоследствии апелляционный суд отменил это решение, и отменил вполне правомерно. Во-первых, не было ни одного прецедента, в соответствии с которым суд мог бы разрешить такое дело; а во-вторых, как выяснилось, не было и закона, на кото-

рый можно было бы опереться при создании прецедента. Не существовало права людей на своё собственное изображение. Поэтому апелляционный суд, отменив в 1902 г. решение низшей инстанции по делу «Робертсон против Рочестер Фолдинг Бокс Ко.», вынес определение в адрес законодателей штата Нью-Йорк, обратив их внимание на отсутствие закона, который бы гарантировал право на изображение. И уже в 1903 г. в этом штате был принят первый в США закон о защите частной жизни. По этому закону не разрешалось использовать имя, фотографию, изображение человека в целях рекламы или торговли без его разрешения, а вторжение в личную жизнь стало считаться правонарушением.

В 1905 г. такой же закон был принят в Джорджии, и началась своего рода «эпидемия», которая привела к тому, что вскоре во всех американских штатах, кроме двух, был принят закон о защите частной жизни. Наиболее точное толкование того, что подразумевается под защитой личной жизни в американском праве, дал Верховный суд штата Делавэр в 1963 г. Вмешательством в личную жизнь он почитал любое из четырёх перечисленных ниже действий.

Первое – *вмешательство в физическое одиночество* истца. Если лицо не желает, чтобы к нему приставали с вопросами, направляли на него фотоаппарат или кинокамеру, оно вправе сказать об этом мешающему ему человеку, который обязан после этого оставить его в покое. Если же назойливое поведение с его стороны будет продолжаться, то возможно признание нарушения прав, причём факт распространения полученных сведений не будет иметь значения.

Второе. Нарушением права на личную жизнь является публикация информации о частной жизни человека с *нарушением общепринятых норм пристойности*. Естественно, по действующему в США англосаксонскому праву, сам суд в каждом конкретном случае решает, произошло ли нарушение норм пристойности.

Третье – это *представление истца в ложном свете* в глазах общественности путём приписывания ему слов и высказываний, ему не принадлежащих, а также взглядов,

которые он не разделяет. Даже если такие действия не наносят истцу вреда, они представляют собой правонарушение. По мнению Верховного суда США, если истец является публичной фигурой, то он должен убедить суд в том, что журналист знал о том, что распространяет ложные сведения, или сознательно скрывал тайну.

Наконец, четвёртое – *использование образа* истца, а именно его имени или физического облика, *в коммерческих целях*. Стоит обратить внимание на то, что здесь уже говорится не только о сделанной с натуры фотографии или изображении человека, речь идёт скорее о физическом сходстве. Это означает, что если подбирают двойника президента США Б. Обамы, фотографируют его и помещают изображение на пачке сигарет «Президент» или используют в рекламе виски «Белый дом», то Обама вправе добиться запрета совершать эти действия, хотя фотографировали не его и, может быть, самого слова «Обама» в рекламе нет. При этом речь идёт именно о коммерческих целях, т.е. о продвижении того или иного товара или услуг, а не о политической карикатуре, сатирической передаче или кинофильме.

В ряде стран Европы, таких, как Англия и Франция, возникновение права на неприкосновенность личной жизни связано с принятием Европейской конвенции по правам человека (1950). Трактовка этого права, гарантированного статьёй 8 этой конвенции (см. ниже), была дана Парламентской Ассамблеей Совета Европы в **Декларации о средствах массовой информации и правах человека**, принятой Резолюцией № 428 (1970). Оно определено как *«право вести свою жизнь по собственному усмотрению при минимальном постороннем вмешательстве в неё»*. Это право касается:

- личной, семейной и домашней жизни;
- физической и духовной неприкосновенности;
- необходимости не допускать, чтобы человека представляли в ложном свете;
- нераскрытия не имеющих отношения к делу и неблагоприятных фактов;
- несанкционированной публикации личных фотографий;

- защиты от слежки и неоправданных или недопустимых бестактных действий;
- защиты от неправомерного использования материалов личной переписки;
- защиты от раскрытия информации, предоставленной или полученной лицом в конфиденциальном порядке.

Очевидно, что право на защиту личной жизни (в отличие от, например, права на репутацию) принадлежит только физическим лицам, на него не могут претендовать юридические лица. Однако компании могут предъявлять иски в случае неправомерного вторжения в их частную собственность с целью сбора и распространения информации. Любопытной иллюстрацией этого права служит американское дело «Фуд Лайон против Кэпитал Ситиз / Эй-би-си» (1999).

Фабула этой истории такова. Две журналистки – Линн Дэйл и Сьюзан Барнетт, работавшие в программе «Прайм-тайм лайв» общенациональной телесети Эй-би-си, попытались раскрыть злоупотребления, которые, как некоторые считали, происходят в продуктовых магазинах. Для этого они устроились фасовщицами в супермаркет «Фуд Лайон» и собрали материал, в том числе снятый скрытыми камерами. Программа вышла в эфир 5 ноября 1992 г., в ней рассказывалось, что для того, чтобы отбить запах несвежей рыбы и куриного мяса, в универсаме использовали химические отбеливатели, нормальной практикой была подмена ярлыков на товаре с просроченной годностью, продавался сыр, объединенный мышами, и т.п. На следующий день акции владеющей более чем тысячью супермаркетов в ряде штатов США компании, на которую работало 73 тыс. человек, упали на 15% (или на 1,5 млрд долларов), потери прибыли вскоре составили 233 млн долларов.

«Фуд Лайон» подала иск против телекомпании и её владельца. Она не оспаривала содержания передачи, так как не желала доказывать умысел журналистов опорочить её репутацию (что требуется по Первой поправке, см. гл. IV). Её претензии были связаны с незаконным вторжением в частные владения и мошенничеством журналистов. Они были основаны на том, что репортёры при оформлении

на работу скрыли свои мотивы и то, что они являлись сотрудниками телекомпании. Отвечая на обвинения во лжи при трудоустройстве, предъявленные журналистам, юрист телекомпании Билл Джефрес сказал: *«Эй-би-си не стоит выше закона. Мы не считали себя выше закона, когда расследовали практику телепсихотерапии, мясобоен, парламентской коррупции и другие проблемы. Мы знаем, что лгать плохо, но само по себе – это не правонарушение. Мы не лжём, чтобы кого-то оскорбить, мы не лжём в суде под присягой. Мы не лжём, если для этого нет серьёзных оснований»*.

Требования компании составляли неслыханную для предъявляемых к СМИ исков сумму в 1,9 млрд долларов. Кроме того, «Фуд Лайон» потребовала возместить средства, потраченные на обучение и спецодежду лжерботников, что было немедленно сделано.

Это дело привлекло общенациональное внимание и вызвало оживлённую общественную дискуссию. По мнению СМИ, оно могло поставить крест на всей практике расследовательской журналистики в стране. Опасения усилились после того, как жюри присяжных федерального суда в Северной Каролине в 1996 г. присудило «Фуд Лайон» 5 545 750 долларов, которые должны были выплатить «Кэпитал Ситиз» (4 млн), Эй-би-си (1,5 млн) и продюсеры программы. Это решение было обжаловано. Вступившее в силу постановление окружного апелляционного суда присудило «Фуд Лайон» компенсацию в размере одного (!) доллара. Суд посчитал, что, хотя незаконное вторжение действительно произошло, непосредственного вреда от нахождения посторонних лиц на территории компании не было.

Международные гарантии защиты личной жизни

Современные международные соглашения о правах человека неизменно подтверждают его право на личную и семейную жизнь. Это подразумевает определённые гарантии от невмешательства в эту жизнь, в том числе от наблюдения за ней и распространения о ней информации.

Всеобщая декларация прав человека в статье 12 гласит, что *«никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств»*. Практически в тех же терминах описывает это право Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 17), Американская конвенция о правах человека (статья 11). В то же время об этом праве не сказано в Африканской хартии прав человека и народов.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод содержит статью 8 «Право на уважение частной и семейной жизни», в которой устанавливает:

«1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.

2. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

Статья 8 подразумевает защиту личной жизни человека в первую очередь от вмешательства органов государственной власти («публичных властей»). Но её нормы направлены и на защиту от посягательств на это право со стороны частных лиц и организаций, включая журналистов и средства массовой информации. Парламентская Ассамблея Совета Европы в **Декларации о средствах массовой информации и правах человека** (1970) указала на несколько существующих здесь проблем:

- Особенности защиты личной жизни общественных деятелей.
- Расширение использования современных технических устройств (тайных микрофонов и т.п.).
- Создание различных банков компьютерных данных.

Особенности защиты личной жизни общественных деятелей от вмешательства СМИ

Что же имела в виду ПАСЕ, когда указала в **Декларации о средствах массовой информации и правах человека** на необходимость уважать личную жизнь общественных деятелей? Декларация говорит, что тезис *«там, где начинается общественная жизнь, личная жизнь заканчивается»* не является адекватным для охвата проблематики освещения в СМИ личной жизни публичных фигур. То обстоятельство, что какое-либо лицо фигурирует в новостях, не лишает его права на уважение своей личной жизни. Это право общественных деятелей должно защищаться, за исключением случаев, когда сама личная жизнь в состоянии оказывать воздействие на их общественную деятельность и на общественно значимые события.

В конце 1990-х гг. на волне всеобщего гнева в отношении поведения папарацци во время автокатастрофы, повлекшей гибель принцессы Дианы, Совет Европы организовал очередное исследование необходимого уровня защиты личной жизни публичных фигур от вмешательства СМИ. Результатом изучения проблемы стала Резолюция № 1165 о праве на неприкосновенность частной жизни, которая была принята Парламентской Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) в 1998 г. Её положения следуют Резолюции № 428 в раскрытии содержания этого права, гарантированного статьёй 8 Европейской конвенции по правам человека. В новой резолюции подтверждается, что наряду с правом *«вести свою жизнь по собственному усмотрению при минимальном постороннем вмешательстве в неё»*, его элементом (с учётом новых коммуникационных технологий) является право на контроль лица за собранными о нём сведениями персонального характера.

С большой критикой ПАСЕ отнеслась к *«однобокому толкованию»* гарантированной статьёй 10 Европейской конвенции по правам человека свободы выражения мнения как права аудитории средств массовой информации знать всё о публичных фигурах, включая сведения, полученные в результате вторжения в их личную жизнь. Подлинной причиной такого вторжения Резолюция № 1165 на-

зывает то, что *«для определённой части некоторых СМИ»* подробности личной жизни стали предметом чрезвычайно выгодной купли-продажи. Их жертвами в основном становятся публичные фигуры, поскольку подробности именно их жизни повышают тиражи изданий и рейтинги передач. (Под публичными фигурами эта резолюция понимает не только тех лиц, которые занимают государственные должности, но и всех, кто играет определённую роль в политике, экономике, искусстве, социальной сфере, спорте или в любой иной области общественной жизни).

С другой стороны, ПАСЕ признала, что определённые факты из личной жизни публичных и, в частности, политических деятелей могут представлять интерес для граждан, которые являются избирателями и имеют право быть информированными о такого рода фактах.

Таким образом, необходимо найти способ уравновесить два фундаментальных права, которые гарантируются Европейской конвенцией по правам человека: на защиту частной жизни и на свободу выражения мнения. Эти права не носят абсолютного характера, не находятся в подчинении одно у другого, оба они равноценны.

В связи с этим Парламентская Ассамблея призвала государства – участники Совета Европы к тому, чтобы принимаемые или принятые в них законы об обеспечении права на неприкосновенность личной жизни соответствовали важным принципам, к которым отнесено:

- право потерпевшего требовать, посредством гражданского иска, компенсации вреда, нанесённого в результате посягательства на тайну его личной жизни;
- соразмерность такой компенсации сумме, обычно выплачиваемой в случае иска о защите чести и достоинства;
- право пострадавших на опровержение ошибочных сведений;
- введение штрафных санкций в отношении медиакомпаний, которые постоянно практикуют вторжение в личную жизнь граждан;
- введение запрета преследовать, фотографировать и вести аудио-, видеосъёмку людей, если это препятствует их покою;

- право пострадавшего подавать гражданский иск в суд против папарацци, если они вторглись в его владения либо использовали специальную увеличительную аппаратуру для съёмки, которую иначе невозможно было бы осуществить без вторжения в личные владения;
- право лица, узнавшего о возможном распространении сведений или изображений о его частной жизни, по ускоренной упрощённой процедуре обратиться в суд с иском о защите тайны личной жизни с целью запрета или отсрочки публикации;
- содействие тому, чтобы средства массовой информации разработали в этом отношении свои этические правила и учредили орган, куда граждане могли бы обращаться с жалобами на вторжение в их личную жизнь.

В непростых ситуациях с решением вопроса о границах охраны тайны личной жизни политических деятелей и других публичных фигур принято ссылаться также на **Декларацию о свободе политической дискуссии в СМИ**. В этой Декларации, принятой 12 февраля 2004 г. Комитетом министров Совета Европы, сказано, что личная и семейная жизнь политических деятелей и государственных должностных лиц должна быть защищена от освещения в СМИ. Однако информацию об их жизни допускается распространять в тех случаях, когда имеется общественная обеспокоенность в отношении того, как они исполняли или исполняют свои обязанности. Но и здесь следует избегать нанесения ненужного вреда третьим лицам.

Ещё раньше Верховный суд США постановил, что принципы дела *Салливана* (см. гл. IV) распространяются и на случаи репутации общественных фигур в сфере личной жизни, на *«всё, что может затрагивать способность должностного лица правильно выполнять свои обязанности»* (дело *«Монитор – Пэтриот против Роя»*, 1971). Раскрытие информации личного характера допустимо, прежде всего, если речь идёт о бесчестности, мошенничестве или дурных мотивах в поведении таких деятелей. Это правило, постановил суд, распространяется и на кандидатов на выборные должности, которые должны находиться в равных условиях с критикуемыми ими политиками.

Получение согласия на раскрытие сведений о личной жизни

Практика, возникшая в США после дела «*Робертсон против Рочестер Фолдинг Бокс Ко.*», со всей очевидностью запрещает использовать образ лица в целях рекламы и торговли без его разрешения. Однако как поступать в случае необходимости использовать изображение или иные сведения о личной жизни человека в целях распространения новостей? Не будет ли необходимость получения такого согласия формой если не цензуры, то предварительного ограничения свободы массовой информации (которая считается неприемлемой в демократических странах)?

Право и практика в большинстве демократических государств на этот счёт вполне однозначна: такой необходимости нет. Нормы законов о защите персональных данных в европейских странах делают исключения из правила получения согласия на сбор, хранение и распространение этих данных для случаев профессиональной работы журналистов (например, в Великобритании, Бельгии, Голландии, Италии, Франции). Это связано с тем, что процедуры и ограничения таких законов влекут за собой вмешательство в вопросы свободы печати и редакционной независимости. Требования к редакциям СМИ и издателям показать и (или) согласовать публикуемые сведения до их выхода в свет незаконны в Австралии, Голландии, Ирландии, Канаде, США, Швеции, ЮАР и других странах. В то же время законодательство Албании, Белоруссии, Польши, Литвы, Киргизии и Узбекистана требует от журналиста получать согласие в случае публикации сведений о личной жизни.

В то же время суды в Европе проявляют бóльшую, чем, например, в США, лояльность по отношению к требованиям запретить публикацию сведений о частной жизни конкретному лицу или изданию. Это происходит, когда истцу становится известно о подготовке или возможности такой публикации.

Особую нетерпимость по отношению к распространению сведений о личной жизни проявляет английское правосудие. В деле «*Кэмпбелл против Эм-джи-эн лимитед*» (2004)

палата лордов рассматривала претензии известной манекенщицы Наоми Кэмпбелл к издателям газеты «Дейли миррор». В ней была опубликована статья о том, что, несмотря на свои заявления о безразличии к наркотикам, модель посещает занятия «общества анонимных наркоманов», что говорит о её проблемах с наркотиками. Газета сообщила, как часто проходят терапевтические занятия с участием Кэмпбелл и как долго она присутствует на них. Материал сопровождался фотографией, на которой манекенщица была запечатлена выходящей на улицу из помещения общества анонимных наркоманов. Палата лордов установила, что газета действительно была вправе опубликовать сообщение об имевшем место пристрастии Кэмпбелл к наркотикам и её попытках излечиться от этой зависимости. Однако тремя голосами против двух этот суд счёл публикацию фотографии и других подробностей излишним вторжением в личную жизнь. Это «карикатурное», по мнению исследователей, решение английского суда демонстрирует опасную правовую тенденцию, которая способна нанести вред серьёзной журналистике в стране.

В то же время в США ситуация являет собой противоположную крайность. В деле «Мэйхолл против Деннис Стафф инк.» (2002) спор возник вокруг публикации в журнале «Стафф» фотографии возбуждённых девушек, обнаживших грудь во время рок-концерта, который проходил на территории индейской резервации во Флориде. Фотография сопровождалась подписью «Их родителям есть чем гордиться». Одна из девушек подала иск, указав, что концерт был платным и проходил в частном владении. Тем не менее окружной суд постановил, что снимок сделан во время общественного зрелищного мероприятия и публикация журнала отвечала требованиям закона и здравого смысла.

Защита общественных интересов

Итак, цели служения общественным интересам служат основанием для оправдания вторжения в личную жизнь в странах Запада. Но что такое «общественный интерес»?

Кодекс практики английской Комиссии по жалобам на прессу включает в понятие «общественный интерес» информацию:

- о предотвращении или раскрытии преступлений и серьёзных правонарушений;
- о защите здоровья населения и общественной безопасности;
- способную предотвратить введение населения в заблуждение высказываниями или действиями со стороны отдельных лиц или организаций.

Приведём несколько примеров того, как суды в США проводят различие между оправданным и неоправданным с точки зрения общественного интереса вмешательством в личную жизнь, того, как они определяют границы частной жизни человека.

В Сиэтле местная телекомпания КИНГ-ТВ делала репортаж о случае обвинения аптекаря в мошенничестве с государственными субсидиями на оплату лекарств. Сам герой отказался общаться с прессой. Находчивый оператор, однако, снял его через витрину аптеки. На этих кадрах, показанных в эфире, обвиняемый разговаривал по телефону. Суд установил, что вторжением в личную жизнь нельзя считать показ того, что мог бы увидеть любой прохожий, в данном случае же оператор просто записал то, что было видно в незашторенное окно (дело *«Маркс против КИНГ бродкастинг»*, 1980).

Другой случай интересен тем, что связан с часто задаваемым вопросом: где можно свободно снимать людей для телерепортажа? Местное отделение телекомпании Сиби-эс в Нью-Йорке получило сообщение от своего корреспондента, что в одном из модных ресторанов города не соблюдаются санитарно-гигиенические нормы. Так как ресторан широко известен в городе, то для вечерних новостей компания решила снять сюжет на эту тему. А для того чтобы администрация ресторана не могла подготовиться и провести дезинфекцию к приезду съёмочной группы, журналисты приехали туда без предупреждения.

Швейцар попытался не пустить их, но операторы и репортёр, выкрикивая «пресса!» и включив осветительные

приборы, вошли в зал и начали съёмку, спрашивая посетителей о чистоте в ресторане. Потом они стали снимать на кухне. Удивление и испуг некоторых посетителей были настолько сильными, что некоторые из них спрятались под столами, а другие ретировались из ресторана, не расплатившись. Владелец отказался беседовать с журналисткой и вытеснил телегруппу на улицу. Об этом вечером был показан репортаж.

Через несколько дней ресторан предъявил судебный иск по факту нарушения компанией Си-би-эс неприкосновенности частной собственности. Было несколько судебных разбирательств, и в конце концов исковое требование признали обоснованным (*«Ле Мистраль инк. против Си-би-эс»*, 1978). Была назначена компенсация ущерба владельцам ресторана, нанесённого, правда, в основном теми, кто в создавшейся суматохе покинул ресторан, не расплатившись. Она составила 1200 долларов. Кроме того, телекомпания была вынуждена заплатить 250 тыс. долларов штрафных санкций. Направляясь в ресторан, человек не предполагает, что вечером в новостях его родственники, семья или знакомые увидят его за ресторанным столиком, возможно, ещё и не в той компании, в какой хотелось бы показаться перед ними. При этом ресторан – место публичное, куда может зайти любой, на его двери нет объявления, что журналистам вход воспрещён. Тот же тележурналист мог в него прийти, не предъявляя удостоверения прессы, занять столик, сидеть и пить кофе, наблюдая за чистотой помещений и собирая вещественные доказательства нарушений санитарных норм.

Любопытный случай связан с Жаклин Онассис, вдовой американского президента Джона Кеннеди, чья жизнь всегда привлекала внимание прессы. Один из профессиональных фотографов, Рон Галелла, буквально по пятам преследовал госпожу Онассис и её детей, беспрестанно делал фотографии, которые затем продавал в журналы и газеты. Назойливость папарацци не нравилась госпоже Онассис. С одной стороны, она, конечно, известный человек, общественная фигура, она ходит по улицам, посещает рестораны, появляется на вечеринках. В публичных местах все

на неё могут смотреть, возможно, её даже сфотографирует кто-то из посетителей ресторана или какой-нибудь турист, который узнает её в парке. Но в то же время Жаклин Онассис считала, что имеет право возражать против того, чтобы её снимал именно этот фотограф. Она подала судебный иск с требованием оградить её личную жизнь. В своём решении по делу «Галелла против Онассис» (1973) федеральный суд признал, что вдова президента США является общественной фигурой, представляющей интерес для СМИ. Суд не мог запретить снимать семью Онассис в общественных местах. С другой стороны, он признал её право на спокойную жизнь. Поэтому Галелле было запрещено приближаться с фотоаппаратом ближе чем на 25 футов (7,5 метров) к госпоже Онассис и на 30 футов к её детям. Когда же по прошествии времени, в 1981 г., папарацци всё же нарушил это предписание – пересёк невидимую границу в 25 футов, его приговорили к штрафу в 120 тыс. долларов за неуважение к решению суда. Галелла избежал уплаты штрафа, обязавшись никогда больше не фотографировать Онассис.

Во многих штатах США и в западных странах журналистам не разрешается вести или использовать негласную запись разговора по телефону или электронного письма, если нет перевешивающего этот запрет важного общественного интереса. Зачастую не разрешается снимать в темноте, используя для этого приборы ночного видения. Возникает много споров о том, во сколько раз можно приближать объект изображения линзами фотоаппарата, не «пересекая» при этом границы частной жизни. Съёмки с вертолётá происходящего на закрытой от глаз посторонних территории тоже могут быть под запретом, особенно в тех случаях, когда вертолёт находится прямо над объектом съёмки, совершает опасные виражи, своим шумом или другим образом мешая находящимся на участке лицам.

В связи с этим рассмотрим соотношение права на информацию и возможности использовать информацию, полученную незаконным способом. Верховный суд США подтвердил в 2001 г., что нельзя привлекать к ответственности журналистов за распространение информации, полученной с нарушением закона третьим лицом, если она

представляет общественный интерес («*Бартницки против Вонпера*»). Дело, по которому он принял это решение, началось в 1993 г., когда местная радиостанция в Пенсильвании передала в эфир запись телефонного разговора между активистами профсоюза учителей. Собеседники сделали в нём ряд жёстких замечаний в адрес попечительского совета местной школы. Они подали в суд, требуя наказания журналистов за вмешательство в личную жизнь и нарушение закона, запрещающего запись телефонных разговоров. Защита строилась на том, что сами журналисты разговор не записывали и никого не подстрекали это сделать, следовательно – закон не нарушали. Далее: профсоюзные активисты являются общественными фигурами, и их слова имели важный интерес для общества, так как шла речь о возможности забастовки учителей, что отразилось бы на большинстве населения городка. Этот аргумент и учёл в своём постановлении Верховный суд. Его смысл заключается в том, что если вы фигура общественная, то ваше право на защиту личной жизни в тот момент, когда вы обсуждаете общественные вопросы, ограничено.

Наконец, более серьёзный случай произошёл в 1977 г. в штате Флорида. Вскоре после развода бывший муж явился к своей бывшей жене на работу. Он хотел срочно обсудить их отношения. Женщина отказалась от разговора. Тогда, угрожая оружием, он заставил её сесть к нему в автомобиль. Присутствовавшие при этой сцене сразу же позвонили в полицию и сообщили о том, что происходит что-то страшное, возможно, произойдёт убийство. Едва бывшие супруги успели войти в дом мужчины, как следом примчалась полиция, которая окружила дом и потребовала отпустить жертву. Тогда, чтобы бывшая жена в суматохе не сбежала, мужчина заставил её раздеться донага. Напряжение нарастало. Узнав о происшествии, приехали репортёры, началась телевизионная съёмка. Испугавшись дальнейшего развития событий, мужчина застрелился. Полицейские, услышав выстрел, штурмом ворвались в дом и сразу же натолкнулись на рыдающую голую женщину. Один из них набросил на неё одеяло, быстро вывел из дома и посадил в полицейский автомобиль – ведь никто не знал, что мог-

ло произойти дальше. Машина тут же уехала. Естественно, всё это происходило под объективами журналистов. На следующее утро фотоснимки едва прикрытой женщины появились в местной газете.

Женщина подала судебный иск о вмешательстве газеты в её личную жизнь. Суд постановил выплатить истце 1 млн долларов компенсации за понесённые страдания, а также наложил на газету штраф в 9 млн долларов (чтобы в другой раз неповадно было). Апелляционный суд, который проходил там же, в штате Флорида, отменил это решение, при этом судья сделал довольно забавное замечание: *«Господа, – сказал он, – на пляжах нашего штата мы постоянно видим женщин в купальных костюмах. Их вид является гораздо более вызывающим и гораздо более провокационным, чем та фотография, которая послужила предметом иска. Поэтому фотограф этой газеты не должен пострадать»*. Произойди инцидент не во Флориде, а на Аляске, суд мог решить по-другому. Граница защиты личной жизни, как выясняется, зависит и от географии.

Позиция Европейского суда по правам человека

Положения статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод нашли своё отражение в прецедентном праве Европейского суда по правам человека. О трактовке статьи 8 в контексте права на получение информации из органов государственной власти уже было сказано в гл. IV.

Однако показательным для объяснения позиции ЕСПЧ в вопросах вмешательства в личную жизнь может служить постановление по делу *«Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии»* от 24 июня 2004 г.

Принцесса Ганноверская Каролина обратилась в ЕСПЧ в связи с невозможностью наложить судебный запрет на дальнейшую публикацию серии фотографий, появившихся в немецких развлекательных журналах. Поскольку не вызвало сомнений, что принцесса может считаться публичной фигурой, суды в ФРГ высказали мнение, что Каролина

должна терпимо отнестись к публикации фотографий, на которых она занимается конной выездкой, посещением магазинов, велосипедными и лыжными прогулками. По мнению этих судов, снимки попадали под право прессы информировать население о событиях и публичных фигурах. В свою очередь, ЕСПЧ исходил из того, что свобода выражения мнения должна быть соотнесена с защитой личной жизни, подчёркивая при этом, что дело касается распространения не «мнений», а изображений, содержащих глубоко личную и даже интимную информацию о человеке. К тому же появляющиеся в «жёлтой прессе» фотографии зачастую делаются в обстановке назойливого приставания, вызывающего у соответствующего лица ощущение вторжения в частную жизнь, и даже преследования. При таких обстоятельствах следует отдавать приоритет защите права на неприкосновенность личной жизни.

Европейский суд по правам человека также указал, что *«необходимо проводить чёткое разграничение между сообщением о фактах, даже весьма спорных, способных положительно повлиять на обсуждение в демократическом обществе вопросов, касающихся, например, политических деятелей при исполнении ими своих функций, и распространением подробностей частной жизни лица, которое, ко всему прочему, как в данном случае, не занимается какой-либо официальной деятельностью. Тогда как в первом случае пресса играет свою исключительно важную роль «сторожевого пса» демократии в деле информирования общественности по вопросам, представляющим общественный интерес, во втором случае она такой роли не исполняет»*. Согласно постановлению суда, единственной целью опубликования фотографий было удовлетворение любопытства определённого круга читателей к подробностям личной жизни заявительницы. В таких условиях следует толковать свободу выражения мнения в более узком смысле. С точки зрения ЕСПЧ, одного лишь факта отнесения принцессы к категории «типичной» публичной фигуры недостаточно для того, чтобы оправдать вмешательство в её личную жизнь. Вследствие этого суд счёл критерии, которыми руководствовались при принятии решений суды

ФРГ, недостаточными для обеспечения действенной защиты частной жизни заявительницы. Он пришёл к единодушному заключению, что немецким судам не удалось найти справедливого баланса между конкурирующими правами и что имело место нарушение статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В других своих постановлениях Европейский суд по правам человека установил, что, хотя защитой статьи 10 Конвенции и не пользуются любые нападки в отношении личной жизни политических деятелей (дело *«Таммер против Эстонии»*, 6 февраля 2001 г.), журналисты имеют право выносить на общественное обсуждение информацию о прошлых правонарушениях политических деятелей (дело *«Швабе против Австрии»*, 28 августа 1992 г.), о финансовом мошенничестве, совершённом политиками (дело *«Далбан против Румынии»*), о двойной зарплате депутата, полученной в обход закона (дело *«Кроне Ферлаг ГмбХ и КоКГ против Австрии»*, 26 февраля 2002 г.) или об экстремистских взглядах членов правительства (дело *«Фелдек против Словакии»*, 12 июля 2001 г.). Это связано с необходимостью вести политическую дискуссию, представляющую общественный интерес.



Вопросы для закрепления прочитанного материала

1. Что означает понятие «общественный интерес»? Как оно связано с темой защиты личной жизни?
2. Каким принципам должны соответствовать европейские законы об обеспечении права на неприкосновенность личной жизни?
3. Что подразумевается под защитой личной жизни в американском праве?
4. Что такое право на изображение? Как оно возникло и кому принадлежит?

5. Чем право на личную жизнь отличается от права на репутацию?

6. Сравните критерии наказания за неправомерное вторжение в личную жизнь и вторжения в частную собственность.

7. Как коротко сформулировать позицию Европейского суда по правам человека в отношении нарушения права на личную жизнь?

8. Выясните, что регулируют нормы законов о защите персональных данных.

Список рекомендуемой литературы

Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии. – 2-е изд., испр. и доп. / пер. с англ. – М. : Права человека, 2000. – С. 197.

Защита персональных данных. Опыт правового регулирования / сост. Е. К. Волчинская. – М. : Галерея, 2001. – 236 с.

Майн Х. Средства массовой информации в Германии / пер. с нем. – Берлин : UVK Medien, 2000. – С. 27–30.

Смирнов С. А. Приватность. – М. : Права человека, 2002. – 96 с.

Хендрикс А., Хэйден Т., Новик Дж. Ваше право на неприкосновенность частной жизни / пер. с англ. – СПб. : Манускрипт, 1996. – 122 с.

Media Law and Practice / ed. by David Goldberg, Gavin Sutter and Ian Walden. – Oxford : Oxford University Press, 2009. – 566 p.

Интернет-ресурсы

Право и средства массовой информации. URL: <http://medialaw.ru/>.

Общественная организация Privacy International. URL: <http://www.privacyinternational.org/index.shtml>.

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. URL: <http://web1.law.edu.ru/>.

ГЛАВА IX

ЗАЩИТА ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ОБЩЕСТВЕННОЙ МОРАЛИ

Международные стандарты

В ноябре 1959 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла **Декларацию прав ребёнка**, которая лежит в основе современного международного регулирования вопросов защиты прав несовершеннолетних. В Декларации принимается во внимание, что ребёнок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения. Этим актом были установлены несколько принципов, касающихся того, чтобы ребёнку правовыми средствами была обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путём, в условиях свободы и достоинства. В Декларации сказано, что образование детей должно способствовать их общему культурному развитию, благодаря которому они могли бы, на основе равенства возможностей, развить свои способности и личное суждение, а также сознание моральной и социальной ответственности, стать полезными членами общества. В свою очередь, воспитание также должно приводить к формированию в ребёнке духа взаимопонимания, терпимости, дружбы между народами, мира и всеобщего братства, а также полного сознания того, что его энергия и способности должны посвящаться служению на пользу другим людям.

Тридцать лет спустя, в ноябре 1989 г., Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций была предложена для подписания всеми государствами **Конвенция о правах ребёнка**. В соответствии со статьёй 17 этого обязательного для исполнения соглашения все государства-участники признают важную роль средств массовой информации и обеспечивают детям (т.е. лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста) доступ к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие их социальному, духовному и моральному благополучию, а также на здоровое физическое и психическое развитие.

С этой целью государства-участники поощряют СМИ к распространению информации и материалов, полезных для ребёнка в социальном и культурном отношении. Такие информация и материалы распространяются с целью максимально возможного развития умственных и физических способностей ребёнка в духе уважения к правам человека и основным свободам, уважения к родителям ребёнка, его культурной самобытности, языку и ценностям, а также к национальным ценностям страны, в которой он проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной. Государства видят пользу для ребёнка в том, чтобы подготовить его к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, уважения к окружающей природе. В соответствии с Конвенцией государства поощряют в информационной сфере международное сотрудничество, а также стимулируют СМИ уделять особое внимание языковым потребностям ребёнка. Они также поощряют разработку надлежащих принципов защиты ребёнка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию.

Таким образом, Конвенция, с одной стороны, охраняет ребёнка от вредного влияния информации, а с другой – отстаивает его право на доступ к информации. В частности, статья 12 обязывает государства-участники обеспечивать

ребёнку, *«способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребёнка, причём взглядам ребёнка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребёнка».*

Конвенция о правах ребёнка предлагает учитывать ограничения этого права, которые при этом не выходят за рамки норм статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (см. гл. I):

«Статья 13

1. Ребёнок имеет право свободно выражать своё мнение; это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребёнка.

2. Осуществление этого права может подвергаться некоторым ограничениям, однако этими ограничениями могут быть только те ограничения, которые предусмотрены законом и которые необходимы:

- a) для уважения прав и репутации других лиц; или*
- b) для охраны государственной безопасности или общественного порядка, или здоровья или нравственности населения».*

Опираясь на Конвенцию ООН о правах ребёнка, ряд стран приняли свои национальные законы чрезвычайно схожего с ней содержания. Такие законы были, в частности, приняты в большинстве постсоветских государств. Их нормы порой декларативны и не устанавливают какой-либо ответственности за их нарушение, не содержат механизмы регулирования и методы контроля за их исполнением. Законодатель зачастую не поясняет, что именно подразумевается под такими понятиями, как «вредное (негативное) воздействие» (информации), «пропаганда насилия», где проходит грань между эротикой и порнографией и т.п. Лишь некоторые национальные акты о правах ребёнка предполагают в спорных случаях проведение экспертизы материалов, способных нанести вред духовному и нравственному развитию детей.

В рамках Европейского союза главным актом, направленным на защиту несовершеннолетних, представляется Рамочное решение «О борьбе с сексуальной эксплуатацией детей и детской порнографией», принятое Советом ЕС в 2003 г. Государства – члены Евросоюза были обязаны привести своё уголовное законодательство в соответствие с этим решением не позднее 20 января 2006 г.¹

Национальное законодательство о защите детей в информационной среде

Система государственной защиты несовершеннолетних, как правило, состоит из трёх элементов. Она направлена:

- на избежание рисков и угроз при нахождении детей и подростков в общественной среде (административная защита несовершеннолетних);
- на их информирование о соответствующих рисках и угрозах, на их наставление в отношении реакции на риски и угрозы (образовательные меры по защите);
- на регулирование отношений в связи с возникновением таких рисков и угроз (правовая защита несовершеннолетних).

Целью правовых мер является защита детей от такого влияния мира взрослых, к которому они пока не подготовлены в силу уровня своего развития, а также создание благоприятной среды для их постепенного созревания и взросления. Эти меры включают в себя создание органов, которые могли бы оценивать степень вреда содержания материалов СМИ, Интернета и т.д. для той или иной возрастной группы несовершеннолетних. Должны быть предусмотрены ограничения по невозможности распространения проблемных материалов среди различных групп несовершеннолетних, например путём ограничения времени их показа.

Совет Европы последовательно выступает в защиту детей в информационном обществе, призывая государства

¹ См. текст Рамочного решения (на рус. яз.): URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/se_exp.htm.

участники содействовать развитию медиаграмотности и упреждению распространения материалов СМИ вредного содержания среди несовершеннолетних. Изменения, которые принесло с собой развитие Интернета, представляют собой новую угрозу информационной безопасности детей и подростков. Расширилось использование ими Интернета за счёт традиционных СМИ, таких, как телевидение и радио. В Интернете несовершеннолетние могут получить доступ к материалам различного содержания, зачастую без какого-либо контроля со стороны родителей и воспитателей. Сохраняя приверженность стандартам свободы выражения мнения, в том числе возможности ограничивать её только в случаях, необходимых в демократическом обществе (см. гл. I), Совет Европы настаивает на развитии технических средств предотвращения распространения материалов, оказывающих негативное воздействие на несовершеннолетних. Он призывает все страны присоединиться к Конвенции по киберпреступлениям 2001 г. (см. гл. VI). Государства-участники призваны также стремиться к созданию стандартов и возрастных рейтингов содержания в Интернете. Такие стандарты должны обеспечивать недоступность вредного для подростков содержания посредством систем удостоверения возраста пользователей. Об этом, в частности, говорит Рекомендация № 1882 «Развитие полезных для несовершеннолетних медиауслуг в Интернете», принятая Парламентской Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) в 2009 г.

Как представляется, наиболее продуманная и всеохватывающая модель регулирования распространения материалов, способных оказать негативное воздействие на развитие несовершеннолетних, действует в Германии. Здесь эти вопросы регулируются Законом о защите молодёжи (JuSchG), а также заключённым между землями ФРГ Государственным договором² о защите человеческого достоинства и о защите молодёжи в сфере телерадиовещания и телемедиауслуг (JMStV) в сочетании с нормами Го-

² В Германии Государственный договор имеет статус федерального закона.

сударственного договора о телерадиовещании и телемедиа (RStV). Соответствующие правоотношения затрагивают и законы об азартных играх и о защите несовершеннолетних в цифровом ТВ (JSS), а также директивы Европейского союза (см., например, положения Директивы об аудиовизуальных медиауслугах в гл. V).

Начнём с того, что в соответствии с **Законом о защите молодёжи** был создан **Федеральный комитет по надзору за публикациями, вредными для молодёжи**, который ведёт реестр материалов, способных оказывать негативное воздействие на образование и развитие детей и подростков. Федеральное Министерство по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодёжи, Государственное управление по защите молодёжи в СМИ, ведомства по делам молодёжи на федеральном, земельном и местном уровнях и полиция вправе адресовать в этот комитет соответствующие обращения. Компетенция Комитета по надзору распространяется на печатные материалы, кинопродукцию, видеокассеты, DVD, видео- и компьютерные игры, а также на содержание интернет-сайтов (так называемые телемедиауслуги).

Критериями отнесения в реестр материалов, вредных для несовершеннолетних, являются наличие в них грубого и аморального содержания; то, что они призывают к насилию, преступлениям и расизму; а также самоцельно демонстрирующиеся в них акты насилия, убийства и уничтожения людей либо представление в них «закона джунглей» как единственно верного способа достижения справедливости. После внесения в реестр эти материалы нельзя рекламировать или распространять без применения специальных мер по недоступности содержания несовершеннолетним. Закон не позволяет отнести в этот реестр материалы исключительно из-за их политического, социального, религиозного или идеологического содержания; материалы, направленные на развитие искусства, науки или образования; а также материалы, представляющие общественный интерес, если только они не выражены в неприличной форме.

Федеральный комитет по надзору за публикациями, вредными для молодёжи, состоит из представителей про-

фильного федерального министерства, представителя земельных властей и назначаемых федеральным правительством представителей общественных, религиозных и иных организаций, действующих в сфере искусств, литературы, книготорговли и книгоиздания, видео- и интернет-услуг, образования, заботы о молодёжи. Организации, имеющие право на представительство в комитете, перечислены в законе. Комитет, который, собственно, и ведёт указанный реестр, после проведения экспертизы может включить в него периодическое печатное издание или телепрограмму в целом (кроме ежедневных газет и политических журналов и программ), если в течение предшествующих 12 месяцев более двух его отдельных выпусков уже были отмечены как вредные для молодёжи. Но даже в таком случае это – временная мера, действующая от 3 до 12 месяцев. В отношении материалов на других носителях и интернет-сайтов решение комитета может действовать до 25 лет.

Государственным договором о защите человеческого достоинства и о защите молодёжи в сфере телерадиовещания и телемедиаслужб была создана **Комиссия по защите несовершеннолетних в медиасреде** (КJM). Комиссия была образована государственными органами по контролю над соблюдением законодательства в сфере СМИ. В неё входит 12 членов, шесть из которых представляют земельные госорганы в сфере СМИ, четверо – ведомства по делам молодёжи, а также два независимых эксперта.

Её главные функции заключаются в контроле над соблюдением законодательства и в определении меры ответственности частных вещателей и провайдеров интернет-услуг, а также в содействии общественной дискуссии по вопросам защиты несовершеннолетних. В случае обращения Федерального комитета по надзору за публикациями, вредными для молодёжи, Комиссия производит оценку материалов в сети Интернет на предмет их включения в соответствующий реестр. Это не мешает её праву также адресовать Федеральному комитету по надзору за публикациями, вредными для молодёжи, собственные обращения о включении в этот реестр интернет-сайтов.

Государственный договор закрепляет принцип «регулируемого саморегулирования», состоящий в усилении ответственности, которую должны брать на себя создатели телерадиопрограмм и провайдеры содержания в Интернете, в частности, для усиления возможностей предварительного контроля содержания программ и сайтов. С этой целью Комиссия по защите несовершеннолетних в медиасреде наделяется полномочиями по сертифицированию организаций, выступающих в качестве органов саморегулирования в той или иной среде. В сфере частного телевидения такой организацией стало «Телевидение свободного самоконтроля» (FSF), в которое входят почти все коммерческие вещатели Германии. В сфере интернет-услуг сертифицирована организация «Мультимедиа свободного самоконтроля» (FSM), созданная основными провайдерами в стране. На компании, не присоединившиеся к саморегулируемым организациям, их решения не распространяются.

В случае установления факта нарушения в содержании программ частного телерадиовещания и в Интернете норм Государственного договора Комиссия решает, какие санкции должен наложить соответствующий государственный орган по контролю над соблюдением законодательства.

Трансляция материалов, способных оказать негативное воздействие на развитие несовершеннолетних, ограничивается по времени дня или средствами технического контроля доступа к ним детей. Комиссия устанавливает порог времени дня, раньше которого запрещается трансляция программ, определяет системы блокирования и кодирования, другие технические способы защиты несовершеннолетних. В Германии установлены три стандартных порога времени дня: 20:00 – для программ, рассчитанных на детей старше 12 лет, 22:00 – для аудитории старше 16 лет и 23:00 – для всех взрослых (старше 18 лет). Действие порога времени дня возобновляется в 6 часов утра.

Государственные органы по контролю над соблюдением законодательства в сфере СМИ осуществляют постоянный мониторинг содержания лицензируемых ими телерадиопрограмм. Ещё до выхода программ в эфир эти органы изучают расписание их выпуска для предотвращения нару-

шения порога времени дня, раньше которого запрещается трансляция «взрослых» программ. В отношении показа по ТВ художественных кинофильмов ориентиром служит возрастная классификация, присвоенная организацией по саморегулированию в сфере кинопроката (FSK). Исключения возможны по решению сертифицированной организации по саморегулированию в сфере частного телевидения (FSF), например в случае купюр в содержании фильма. Контроль осуществляется также в отношении телефильмов, сериалов и других программ, которые хотя и не обязаны получать возрастную классификацию, но своим содержанием могут нарушить интересы несовершеннолетних.

В отношении материалов в сети Интернет Государственный договор предполагает, что функции мониторинга содержания осуществляют не только государственные органы по контролю над соблюдением законодательства в сфере СМИ, но и специально созданный земельными ведомствами по делам молодёжи для этих целей орган, получивший название «jugendschutz.net».

Государственный договор о защите человеческого достоинства и о защите молодёжи в сфере телерадиовещания и телемедиауслуг проводит разграничение незаконного содержания и содержания, вредного для полноценного развития несовершеннолетних. Государственный договор вводит полный запрет на трансляцию телерадиопрограмм и распространение в Интернете материалов, которые, например, прославляют войну и насилие или преуменьшают их опасность, а также представляют собой порнографию с участием детей или животных или с элементами насилия. Государственный договор исходит также из того, что специфические формы показа насилия или сексуального содержания мешают полноценному взрослению детей и подростков. К этим формам относятся, в частности, натуралистическое или подробное описание насилия, идеализирование проституции и т.д. Конкретные характеристики незаконного и вредного содержания были разработаны самой Комиссией по защите несовершеннолетних в медиасреде.

В случае обнаружения признаков нарушения дело передаётся государственными органами по контролю над со-

блюдением законодательства в сфере СМИ в Комиссию по защите несовершеннолетних в медиасреде, которая после детального анализа устанавливает наличие или отсутствие нарушения норм Государственного договора. В случае установления факта нарушения Комиссия предлагает госоргану наложить санкции в отношении вещателя, которые включают в себя предостережение, ограничение времени показа, запрет трансляции, наложение штрафа или передачу дела в прокуратуру для возбуждения уголовного преследования.

Любопытным примером решения Комиссии по защите несовершеннолетних в медиасреде является её требование к телеканалу MTV показывать программу «Я хочу лицо знаменитости» только в промежутке после 11 часов вечера и до 6 часов утра. В этом молодёжном шоу участникам делали пластические операции для того, чтобы они походили на своих кумиров. Решение было обжаловано в административном суде Мюнхена, который в 2009 г. постановил, что рассмотренные выпуски программы действительно могли оказать негативное воздействие на развитие несовершеннолетних в смысле Государственного договора о защите человеческого достоинства и о защите молодёжи в сфере телерадиовещания и телемедиаслужб. Судом было предписано, что MTV не вправе показывать программу раньше 23 часов, за исключением лишь одного выпуска, который можно было бы транслировать с 22:00.

Специфика санкций в случае нарушений в Интернете заключается в том, что Комиссия по защите несовершеннолетних в медиасреде вправе потребовать от провайдера содержания изъятия проблемного материала, а от провайдера хостинга или доступа – блокирования или ограничения доступа несовершеннолетних к такому материалу.

Важным способом защиты несовершеннолетних является соответствующая цифровая система предварительного блокирования или кодировки сигнала. Система блокирования «взрослых» программ на каналах цифрового ТВ должна отличаться (в том числе внешне) от общей системы декодирования платных каналов. При наличии такой системы вещатель вправе пренебрегать необходимостью соблюдения

порога времени дня, раньше которого запрещается трансляция «взрослых» программ. От него не требуется гарантировать невозможность доступа к этим программам детей и подростков; достаточно сделать его для них технически очень сложным (используя ПИН-код). Все такие системы должны получать специальную лицензию Комиссии по защите несовершеннолетних в медиасреде.

В Интернете, где нет возможности предварительной проверки содержания, материалы, способные оказать негативное воздействие на развитие несовершеннолетних и включённые в соответствующий реестр, всё же могут распространяться либо с учётом порога времени дня, либо среди пользователей закрытых групп при условии проверки их возраста путём личного контакта в заслуживающем доверия учреждении (например, на почте, в банке, в магазине мобильных телефонов или в пункте продажи лотерейных билетов), получения пароля. Различные системы технического блокирования доступа несовершеннолетних к материалам в Интернете разработали компании по производству и продаже сигарет, компании в сфере интернет-торговли. Однако их не следует путать с программами закрытия (фильтрации) доступа к определённому содержанию Интернета, которые используются родителями, в школах, интернет-кафе и молодёжных центрах.

Три постсоветских государства – Грузия, Литва и Россия – последовали примеру некоторых западноевропейских государств и установили практически применимые механизмы правовой защиты детей в информационной среде. Помимо общего закона о правах ребёнка они приняли нормативные акты, регулирующие защиту несовершеннолетних от вредных для них материалов и информации³. Законодательство Грузии, Литвы и Украины предусматривает наличие специального органа, который несёт ответственность за защиту несовершеннолетних от негативного воздействия информационной среды. Такой орган определяет, насколько содержание того или иного СМИ способно нанести вред развитию подрастающего поколения, даёт необ-

³ Доступны на рус. яз. // URL: на сайте <http://medialaw.ru>.

ходимые экспертные заключения и вырабатывает критерии информации, способной оказать негативное воздействие на развитие несовершеннолетних.

Заметим, что украинский парламент посмотрел на проблему более широко и принял нормативный акт, посвященный защите нравственности в целом. **Закон Украины «О защите общественной морали»** (2003) стал первым для постсоветских стран актом столь высокого уровня, регламентирующим отношения в сфере морали и дающим определение термина «порнография». Согласно ему порнография – это *«вульгарно-натуралистическая, циничная, неприличная фиксация половых актов, самоцельная, специальная демонстрация гениталий, неэтичных сцен полового акта, сексуальных отклонений, зарисовок в натуре, которые не соответствуют моральным критериям, оскорбляют честь и достоинство человека, пробуждая недостойные инстинкты»*. С целью защиты моральной и физической жизни несовершеннолетних Закон запрещает распространение не только порнографических материалов, но и продукции сексуального или эротического характера.

На Украине для защиты общественной морали от продукции сексуального и эротического характера, а также продукции, пропагандирующей насилие, жестокость и порнографию, и установления критериев такой продукции создана Национальная экспертная комиссия по вопросам защиты общественной морали, которая является постоянным вневедомственным государственным экспертным и контролирующим органом. Решения Комиссии обязательны для рассмотрения органами власти, редакциями СМИ всех форм собственности, а также физическими и юридическими лицами. Состав Комиссии утверждается Кабинетом министров по представлению председателя Комиссии. Следует также заметить, что на Украине при показе кинофильмов по телевидению вещатель обязан придерживаться правил прокатного удостоверения. С учётом удостоверения не только регламентируются временные рамки, в пределах которых разрешается демонстрация фильмов с ограничением аудитории по возрасту, но и применяется специальная маркировка, присутствие которой обязатель-

но как на экране, так и в программе телепередач. Система визуальных обозначений включает в себя три категории: зелёный круг – без ограничений; жёлтый треугольник – кинопросмотр несовершеннолетними зрителями рекомендуется вместе с родителями или с их ведома; красный квадрат – фильм рекомендован только взрослым. Эта система действует на украинском телевидении с 2003 г.

В **Законе Грузии «О защите несовершеннолетних от вредного влияния»** (2001) ограничивается показ несовершеннолетним фильмов, оказывающих вредное влияние на их здоровье, умственное и духовное развитие. Оказывающими вредное влияние на несовершеннолетних, согласно закону, могут считаться фильмы, содержащие сцены, отражающие сексуальные отношения, насилие, изготовление и незаконное употребление наркотиков. Эти запреты – с разрешения Министерства просвещения или Министерства труда, здравоохранения и социальной защиты – не распространяются на фильмы, которые носят научный, просветительский или информационный характер, а детали, отражающие сексуальные отношения, даны только в том виде, в каком необходимы для иллюстрирования просветительских и информационных вопросов.

В Законе отражена необходимость категоризации информационных материалов, которые могут оказать вредное влияние на несовершеннолетних. В этих целях Государственный департамент по делам молодёжи Грузии создает реестр фильмов и печатной продукции, оказывающих вредное влияние на несовершеннолетних.

Литовский закон «О защите несовершеннолетних от негативного воздействия публичной информации» (2002 г. в редакции 2009 г.) направлен против распространения среди детей и подростков материалов, которые могли бы быть вредны для психического и физического здоровья несовершеннолетних, а также для их физического, умственного, духовного или нравственного развития (статья 4). Закон подробно раскрывает содержание этого понятия, относя к нему информацию:

«1) насильственного характера, поощряющую агрессивность и неуважение к жизни;

2) в которой поощряется порча или уничтожение имущества;

3) в которой крупным планом демонстрируется тело умершего, умирающего или жестоко изувеченного человека, за исключением случаев, когда такая демонстрация необходима для идентификации личности;

4) эротического характера;

5) вызывающую страх или ужас;

6) призывающую играть, побуждающую к участию, приглашающую к азартным играм и другим играм, в которых создается впечатление лёгкого выигрыша;

7) в которой положительно оценивается зависимость от наркотических, токсических, психотропных веществ, табака или алкоголя, а также от других веществ, которые используются или могут использоваться в целях одурманивания, и в которой поощряется их употребление, производство, распространение или приобретение;

8) поощряющую нанесение самому себе увечий или самоубийство, детализирующую средства и обстоятельства самоубийства;

9) в которой положительно оценивается преступное деяние или идеализируются преступники;

10) связанную с моделированием преступного деяния;

11) в которой поощряется унижающее достоинство человека поведение;

12) в которой содержатся издевательства над человеком или группой людей или унижается человек или группа людей в связи с национальностью, расой, полом, происхождением, недугом, сексуальной ориентацией, социальным положением, языком, вероисповеданием, убеждениями или взглядами;

13) в которой демонстрируются инсценированные паранормальные явления с созданием впечатления о реальности этих явлений;

14) в которой поощряется сексуальное насилие над несовершеннолетними и их использование, половые отношения несовершеннолетних;

15) которая поощряет половые отношения;

16) которая попирает семейные ценности, поощряет иное, чем установлено в Конституции и в Гражданском ко-

дексе Литовской Республики, понятие заключения брака и создания семьи;

17) в которой употребляются неприличные выражения, слова или жесты;

18) в которой даются советы по изготовлению, приобретению или использованию взрывчатых, наркотических или психотропных веществ, а также других опасных для жизни или здоровья предметов;

19) в которой поощряются плохие привычки в питании, гигиене и физическая пассивность;

20) в которой демонстрируются сеансы массового гипноза, объектом которого является аудитория средства общественной информации;

21) которая определена в статье 6 этого Закона».

В статье 6 устанавливается запрет обнародовать в СМИ информацию, оказывающую негативное влияние на развитие несовершеннолетних, связанную с личными данными:

«1. когда в связи с преступным деянием или другими правонарушениями обнародуются личные данные не скрывающегося от правоохранительных органов или суда подозреваемого в совершении преступного деяния, обвиняемого, осуждённого или пострадавшего в результате преступного деяния или других правонарушений несовершеннолетнего (жертвы), в соответствии с которыми можно идентифицировать его личность;

2. когда обнародуются личные данные несовершеннолетнего, который причинил себе вред или пытался это сделать, покончившего с собой или пытавшегося покончить с собой, в соответствии с которыми можно идентифицировать его личность;

3. которая при указании данных о несовершеннолетнем унижает его достоинство и (или) в которой нарушаются его интересы;

4. когда при злоупотреблении доверием и неопытностью несовершеннолетних представляются мнение и оценки несовершеннолетних в контексте негативных социальных явлений;

5. когда в контексте негативных социальных явлений представляются фотографии несовершеннолетних или ви-

деоматериал о них, если на их основании можно идентифицировать их личность».

Распространение информации, оказывающей негативное воздействие на несовершеннолетних, запрещается или ограничивается в установленном тем же законом порядке. Полностью запрещается распространение информации, соответствующей пункту 12 (см. выше) и запрещённой другими законами массовой информации, особенно порнографического характера, а также информации, поощряющей сексуальное насилие над несовершеннолетними, и (или) информации, самоцелью которой является демонстрация насилия.

Однако оказывающая негативное воздействие на несовершеннолетних информация может распространяться без ограничений, если: 1) её содержание составляет только информация о происшествиях, политических, социальных, религиозных убеждениях или мировоззрении; 2) эта информация является значимой с научной или художественной точки зрения либо является необходимой для исследований, образования или воспитания; 3) её оглашение отвечает общественному интересу; 4) её объём и воздействие малозначимы. Перед такими допустимыми программами, передачами или их частями должно быть объявление о возможном негативном воздействии на несовершеннолетних.

Иные программы и передачи, в которых распространяется информация, оказывающая негативное воздействие на несовершеннолетних, могут транслироваться без использования технических средств кодирования, если применяется специальная маркировка и они транслируются с соблюдением порога времени дня, раньше которого запрещается их трансляция.

Ограничения, установленные в отношении публичной информации, применяются также в отношении рекламы, анонсов, компьютерных игр и т.п.

В Литве установлены два стандартных порога времени дня: 21:00 – для программ, рассчитанных на подростков старше 14 лет, и 23:00 – для всех взрослых (старше 18 лет). Действие порога времени дня возобновляется в 6 часов утра. Кроме того, должна помечаться продукция,

которая оказывает негативное воздействие на несовершеннолетних в возрасте до 7 лет.

С учётом этих требований должны демонстрироваться также и кинофильмы в телевизионных программах.

Провайдеры интернет-услуг обязаны обеспечить внедрение и функционирование средств фильтрации содержания Интернета, оказывающего негативное влияние на несовершеннолетних. Эти технические средства подлежат одобрению правительственного Комитета по развитию информационного общества. Правительство определяет также порядок использования обязательных средств фильтрации в публичных местах доступа к Интернету.

Надзор за соблюдением положений этого закона осуществляет Инспектор по журналистской этике – государственное должностное лицо, учреждённое по Закону об общественной информации. Инспектор, в частности, рассматривает жалобы в связи с нарушениями положений закона «О защите несовершеннолетних от негативного воздействия публичной информации»; по просьбе редакций, журналистов и других заинтересованных лиц выдаёт им рекомендации по причислению конкретной информации к категории, оказывающей негативное воздействие на несовершеннолетних, а также относительно её маркировки и ограничений в распространении. Он разрабатывает указания рекомендательного характера по применению критериев проблемной информации и ограничений на её распространение, публикует ежегодный доклад о применении Закона «О защите несовершеннолетних от негативного воздействия публичной информации». К числу санкций Инспектора относятся: 1) предупреждение; 2) привлечение к административной ответственности виновных; 3) обращение в другие компетентные органы, в том числе с целью возбуждения уголовного расследования.

При Инспекторе действует специальная группа экспертов, *«имеющих безупречную репутацию и специальные знания»*. Она оценивает воздействие публичной информации на несовершеннолетних и представляет ему свои заключения. Экспертов назначает и меняет Инспектор с учётом предложений органов государственной власти и управ-

ления в сфере телерадиовещания, культуры, защиты прав ребёнка, информационного общества, внутренних дел, а также независимой от государства Комиссии по этике журналистов и издателей Литвы.

Правовое регулирование порнографии в США

«Порнография» (*англ. pornography*) – термин, упоминаемый в американском праве в несколько отличном от его русского значения смысле. Порнографические произведения и программы защищены Первой поправкой к Конституции США (гарантирующей свободу слова и печати), т.е. их производство и распространение может ограничиваться, но не запрещаться. В этом их отличие от произведений безнравственных или *непристойных* (*англ. obscene*), которые могут запрещаться решениями судов либо по закону.

Отличие непристойных произведений от порнографических по определению, вынесенному Верховным судом США (по делу «Миллер против штата Калифорния», 1973), состоит в том, что последние:

- не должны возбуждать у читателя «*низменных инстинктов*»;
- не должны быть «*явно оскорбительными*» для рядового читателя, т.е., по крайней мере, не должны содержать описание (изображение) «*очевидных половых актов, совершаемых в нормальном или извращённом виде, фактически происходящих или симулированных*», а также «*мастурбации, экскремации и распутной демонстрации половых органов*»;
- должны обладать «*существенной литературной, художественной, политической или научной ценностью*».

Верховный суд постановил, что реальное содержание этих несколько размытых определений должно определяться в каждом конкретном случае местными судами, которые должны исходить из современных усреднённых стандартов конкретного штата или города и применительно ко всему изданию (произведению), а также на основе законов штатов, которые могут более точно определить понятие не-

пристойности. Исторически рамки этой сферы сужаются по мере роста общественной терпимости к сексуальным описаниям и изображениям. Распространение непристойных произведений по радио и эфирному телевидению запрещается.

Ещё в конце 1960-х гг. Верховный суд разрешил демонстрацию нарушающих общественный вкус зрелищ и распространение продукции, если при этом доступ в соответствующие заведения запрещён для несовершеннолетних, а товары не навязываются посетителям.

Определением мест показа эротических зрелищ и порядка распространения порнографической продукции занимаются органы местного самоуправления. Их решения носят иногда взаимопротиворечащий характер. В 1972 г. власти промышленного Детройта приняли положение, по которому специализированные книжные магазины «для взрослых» (в которых обычно продаются и предметы сексуально-прикладного назначения) и зрелищные заведения «для взрослых» (в которых демонстрируют «специфическую сексуальную деятельность или анатомические детали человека») должны располагаться в разных частях города, а не сосредотачиваться в нескольких кварталах. При этом каждое заведение должно было располагаться на расстоянии не менее тысячи футов (305 м) от двух других подобных заведений и от таких, для открытия которых требуется лицензия местных органов власти. К последним относятся зрелищные заведения, кабаре, бары, ломбарды, гостиницы и мотели, бильярдные, общежития, комиссионные магазины, заведения чистильщиков обуви, а также танцевальные залы. Такие значные места должны были находиться на расстоянии не ближе 500 футов от любого жилого помещения. В 1976 г. законность строгостей детройтских властей подтвердил Верховный суд, заявив, что здесь нет нарушений конституционных прав граждан, так как лежащая в основе оспариваемых решений общественная и политическая мысль важнее предлагаемого в значных заведениях содержания.

Как ни странно, десять лет спустя Верховный суд использовал тот же аргумент при подтверждении правомер-

ности решения властей в вашингтонском пригороде Рестоне об удалении для «сохранения качества городской среды» всех значных мест в специально отведённую для них зону, несмотря на то что в данном случае власти сосредоточили, а не рассредоточили «заведения для взрослых».

Но можно привести примеры, когда суды отменяли решения местных властей. В городе Энн Эрбор (штат Мичиган) разрешалось занимать под специализированные книжные магазины фактически лишь 0,23% территории населённого пункта, при этом литература «для взрослых» не могла составлять более 20% книг, выставленных в них для продажи. В 1987 г. апелляционный суд Шестого округа постановил, что никакими процентами нельзя ограничивать объём торговли в принципе легальной литературы.

В 1981 г. Верховный суд США указал на то, что решение властей городка Маунт-Эфраим (штат Нью-Джерси) противоречит Первой (защита свободы слова) и Четырнадцатой (запрет ограничения прав граждан без надлежащей судебной процедуры) поправкам к Конституции. По решению местной администрации полностью запрещался публичный показ обнажённых тел, в том числе во всех развлекательных представлениях: театральных и танцевальных постановках, концертах, мюзиклах. Поводом для запрета, кстати, было появление в зале специализированного книжного магазина витрины с танцующей за стеклом обнажённой женщины.

Общепризнано, что телевидение и радио являются не только более действенными, чем печать, средствами массовой информации, но и более доступными для несовершеннолетней аудитории.

Исходя из этого, в 1978 г. Верховный суд (дело «Федеральная комиссия связи против фонда "Пасифика"») подтвердил конституционное право Федеральной комиссии связи (ФКС), правительственного управления, ответственного за регулирование вещания и выдачу лицензий телерадиостанциям, ограничивать выход в эфир неприличных (англ. indecent) программ и передач. Спор возник после жалоб слушателей на сатирическую радиопередачу, в которой обыгрывалось значение семи слов ненормативной

лексики. В результате этих жалоб ФКС применила штрафные санкции к владельцу радиостанции (фонд «Пасифика»), что и вызвало обращение в суд.

По своему смыслу, разъяснил Верховный суд, границы понятия «неприличность» уже границ понятия «непристойность». неприличность определяется как *«несоответствие принятым стандартам нравственности»*. В содержание таких материалов входят *«вульгарные или шокирующие»* выражения, при этом не обязательно наличие обращения к *«низменным инстинктам»* аудитории.

Согласно этому решению и федеральным законам с конца 1980-х гг. вводились и отменялись различные ограничения на трансляцию неприличных по содержанию передач в эфире: от полного запрета в любое время суток до разрешения на показ в ночное время. До недавнего времени существовал законодательный запрет сетям кабельного телевидения показывать *«сексуально ориентированные»* программы *«для взрослых»* с 6 часов утра до 10 часов вечера. Правда, разрешалось их распространять в кодированном виде, делая указанные программы доступными только для подписавшихся абонентов. Эти меры были призваны защитить формирующуюся психику несовершеннолетних от вредного воздействия *«сексуально откровенной»* телевизионной продукции. Данное положение было опротестовано в судах, в частности компанией «Плейбой», важной статьёй доходов которой является распространение программ *«для взрослых»* по сетям кабельного телевидения. Хотя Верховный суд и признал отсутствие в ограничении нарушения Первой поправки к Конституции (*«США против Плейбой энтертейнмент групп инк.»*, 2000), Федеральная комиссия связи отменила порог времени дня в 2001 г.

В настоящее время это ограничение продолжает распространяться только на эфирные телесети и большинство радиостанций. Нарушение запрета является преступлением (с наказанием в виде штрафа и (или) лишения свободы на срок до двух лет) и основанием для аннулирования Федеральной комиссией связи лицензии на вещание. Например, в 1992 и 1994 гг. ФКС штрафовала радиостанцию

корпорации «Инфинити» за трансляцию передач ведущего Говарда Стерна, в которых он комментировал сексуальную и экскрементальную функции людей. Штраф составлял соответственно 600 и 500 тыс. долларов.

Нормальной практикой является цензура станциями неприличного содержания транслируемых кинофильмов и песен, однако ФКС последние годы не стремится налагать штрафы, опасаясь исков о нарушении Первой поправки.

Защита детей от просмотра порнографии или участия в её производстве представляет собой предмет особой заботы американских судов и законодателей. Считается, что Первая поправка не распространяется на эту сферу. Производство порнографических материалов с участием детей до 16 лет, распространение или просмотр их, владение ими преследуется федеральным законом «О защите детей от сексуальной эксплуатации» (1977) и соответствующими законами штатов.



Вопросы для закрепления прочитанного материала

1. В чём состоит значение принятия Декларации прав ребёнка?
2. Какие обязательства налагает Конвенция ООН о правах ребёнка?
3. Из каких элементов должна состоять система государственной защиты несовершеннолетних?
4. Каким образом развитие медиаграмотности ведёт к упреждению распространения материалов СМИ вредного содержания среди несовершеннолетних?
5. Как функционирует немецкая Комиссия по защите несовершеннолетних в медиасреде?
6. Объясните, как работают механизмы защиты несовершеннолетних от негативного воздействия публичной информации в Литве.

7. Что является оправдательным обстоятельством для судов США при определении возможности распространения произведений с элементами порнографии?

Список рекомендуемой литературы

Белицкая А. В. Защита несовершеннолетних от вредного воздействия информационной среды в законодательстве постсоветских стран // Законодательство и практика масс-медиа. – 2006. – № 7-8. URL: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/143-144/4.htm>.

Ботейн М. США: FCC ещё более расширяет основания ответственности за непристойное поведение // Законодательство и практика масс-медиа. – 2005. – № 2. – С. 28.

Ботейн М. США: FCC усиливает ответственность за показ непристойного поведения // Законодательство и практика масс-медиа. – 2004. – № 12. – С. 30–31.

Ботейн М. США: Новое правило FCC о непристойном поведении // Законодательство и практика масс-медиа. – 2004. – № 5. – С. 26–27.

Воронина О. А. Гендерная экспертиза законодательства РФ о средствах массовой информации. – М. : Проект «Гендерная экспертиза Московского центра гендерных исследований», 1998. – С. 89–111 // URL: <http://www.medialaw.ru/publications/books/gender/index.html>.

Запрет демонстрации сцен насилия на телеэкране с точки зрения законодательства в России и за рубежом. Комментарий Института проблем информационного права // Законодательство и практика масс-медиа. – 2004. – № 12. – С. 32–34.

Рамочное решение Совета Европейского союза «О борьбе с сексуальной эксплуатацией детей и детской порнографией» от 22 декабря 2003 г. (на русск. яз.) // URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/se_exp.htm.

Рутковский А. Борьба с непристойностью: правовой контекст // Законодательный бюллетень для средств массовой информации (Киев). – 1999. – № 4. – С. 6–8.

Интернет-ресурсы

Московский центр гендерных исследований. URL: <http://www.gender.ru/>.

Право и средства массовой информации. URL: <http://medialaw.ru/>.

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. URL: <http://web1.law.edu.ru/>.

Комиссия по защите детей в СМИ (ФРГ) (на нем. и англ. яз.). URL: <http://www.kjm-online.de/>.

ГЛАВА X

МОДЕЛИ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ СМИ

Саморегулирование и сорегулирование

Имеющие обязательную силу положения законодательства о СМИ в большинстве стран мира дополняются документами, относящимися к сфере саморегулирования и сорегулирования отношений, возникающих в этой среде. Саморегулированием называют меры, которые принимают сами редакции СМИ, журналисты и (или) их ассоциации на основе собственного опыта и знаний для регулирования своей профессиональной деятельности с учётом принципов журналистской этики. Саморегулирование – это совместные гласные усилия журналистского профессионального сообщества по добровольному определению руководящих принципов работы редакции и по их соблюдению.

В свою очередь, сорегулирование – это сочетание саморегулирования с мерами традиционного государственного регулирования в лице независимого надзорного органа, созданного в силу требований права. Если регулирующий орган в сфере СМИ создан совместно государством и самими журналистами, то он представляет собой орган сорегулирования. Типичными примерами такого органа являются аудиовизуальные советы, например *Офком* в Великобритании. Но сорегулированием может также называться сотрудничество государственной Комиссии по защите несовершеннолетних в медиасреде с организациями саморегулирования «Телевидение свободного самоконтроля» и «Мультимедиа свободного самоконтроля» в ФРГ (см. главу IX).

В отношении государств ЕС Европейская комиссия сформулировала общий подход к инструментам сорегулирова-

ния и саморегулирования в «Белой книге» (окончательном докладе. – А. Р.) о реформе европейского управления (2001) и в «Плане действий по улучшению законодательства» (2002). Комиссия прямо признает и поощряет саморегулирование аудиовизуального сектора. В выпущенном Европейской комиссией **Меморандуме о будущем европейской политики в сфере регулирования аудиовизуального сектора** (1999) подчеркивается точка зрения Комиссии на взаимодействие юридически обязательных мер и мер саморегулирования: *«Сорегулирование позволяет выполнять задачу, определённую Комиссией, посредством мер, принимаемых признанной заинтересованной стороной в данной области. Законодательный орган принимает решение о том, в какой степени разработка и применение мер по исполнению могут быть доверены заинтересованным сторонам на основании их признанного опыта в данном вопросе. Там, где этот механизм не приносит ожидаемых результатов, законодательный орган оставляет за собой право прямого применения мер, предусмотренных законом»*.

Во многих случаях использование преимуществ саморегулирования является более эффективным механизмом, чем применение юридически обязательных норм, поскольку законодательной базе часто не хватает гибкости и приспособленности. Например, с помощью саморегулирования возможно учитывать особые региональные или местные условия, специфику вида и характера СМИ, отношения на грани нарушения закона. Однако саморегулирование также не лишено риска. Например, оно может позволить сильным игрокам на рынке или владельцам СМИ устанавливать правила, служащие их собственным интересам и наносящие ущерб интересам конкурентов и потребителей.

Саморегулирование – это также обязательство ориентированных на качество организаций и редакций СМИ поддерживать диалог с общественностью. В целях рационального и независимого разрешения споров и проблем, вызывающих обоснованную обеспокоенность аудитории и (или) профессионального сообщества, создается механизм рассмотрения жалоб.

Утверждая морально-этические стандарты профессии, саморегулирование содействует сохранению доверия общества к журналистике. Оно помогает убедить граждан в том, что свободные средства массовой информации не безответственны и действительно служат общественным интересам.

Инструменты саморегулирования

Основными инструментами саморегулирования являются *этический кодекс, совет по прессе и омбудсмен*.

Этические кодексы определяют функции, права и обязанности журналистов и тем самым предоставляют журналистам руководящие принципы оптимального осуществления своей профессиональной деятельности. По мнению Парламентской Ассамблеи Совета Европы, этический кодекс журналиста должен охватывать, в частности, такие вопросы, как:

- распространение точных и сбалансированных сообщений;
- исправление неправильной информации;
- проведение чёткого различия между распространяемой информацией и комментариями;
- недопущение распространения клеветнических утверждений;
- уважение права на личную жизнь;
- уважение права на справедливое судебное разбирательство.

Во многих странах мира действуют общенациональные кодексы этики. Как правило, они обсуждаются и принимаются национальными союзами журналистов (США, Греция, Франция, Италия, Испания, Индонезия, Марокко). Реже их выдвигают и принимают общенациональные советы по прессе (Австрия, Германия, Великобритания, Танзания, Турция, ЮАР). Иногда их утверждают ассоциации редакторов и издателей (Нигерия, Япония). Национальные кодексы журналистов в Дании и Шри-Ланке были приняты парламентами по согласованию с союзами журналистов этих стран.

Помимо национальных кодексов существуют отраслевые кодексы этики, предназначенные для работников разных типов СМИ – прессы, теле- и радиовещания. Например, в США существует целый ряд таких документов: Кодекс Американского общества фоторепортеров, Редакционный этический кодекс Ассоциации американских корпоративных изданий, Кодекс издателей комиксов, Декларация принципов Американского общества редакторов газет, Кодекс Национальной ассоциации авторов редакционных статей и т.п.

Собственные этические кодексы имеет также большинство крупных средств массовой информации. Например, в Великобритании свой кодекс есть у Би-би-си, газеты «Гардиан», в США – у агентства Ассошиэйтед пресс, в Германии – у концерна Акселя Шпрингера, во Франции – у газеты «20 минут», в Японии – у газеты «Иомиури» и т.д.

Омбудсмен, как правило, работает только в связи с вышедшими в свет материалами конкретного средства массовой информации. Он осуществляет связь между его журналистами и аудиторией, получает жалобы и претензии последних, пытается урегулировать назревающие между ними конфликты. Во многих странах мира – от Австралии до Северной Америки и Европы, от Африки и Ближнего Востока до Южной Америки – существуют издания, в которых работают омбудсмены.

В США таких СМИ около двадцати, среди них ведущие газеты «Нью-Йорк таймс», «Лос-Анджелес таймс», «Ю-эс-эй тудей», телекомпании Пи-би-эс и И-эс-пи-эн, общественная радиостанция Эн-пи-ар.

Омбудсмены есть в СМИ более чем двадцати стран (Великобритания, Испания, Австралия, Эстония, Дания, Турция, Бразилия, Мексика, Индия, ЮАР и т.д.), обычно они работают в редакциях общественных телерадиокомпаний и качественных газет.

В мире существует также три национальных омбудсмана СМИ – в ЮАР, Швеции и Ирландии, они вписаны в структуру национальных советов по прессе. Все жалобы, поступающие в такой совет, в первую очередь попадают к ним. Омбудсмен пытается решить конфликты своими силами, и если это ему не удастся, то жалоба отправляется в совет по прессе и рассма-

тривается уже там. Если податель жалобы недоволен решением омбудсмана, он также имеет право переправить её в совет.

Совет по прессе (СП) – наиболее распространённый инструмент саморегулирования. В состав такого органа обычно входят как представители СМИ, так и члены гражданского общества, он должен быть независим от политической власти и коммерческих интересов индустрии СМИ. Основная задача совета по прессе состоит в рассмотрении конкретных жалоб на работу того или иного журналиста или редакции, а также в коллективном и гласном принятии решений по таким жалобам.

Типология советов по прессе

У советов по прессе есть общие черты. Советы по прессе независимы от органов власти и медийного бизнеса. Их состав не ограничивается участием журналистов, редакторов и владельцев СМИ, в большинстве случаев в него приглашаются представители гражданского общества. Большинство СМИ страны принимают участие в создании национального совета либо, по крайней мере, признают его юрисдикцию. На заседаниях СП рассматриваются жалобы и выносятся решения, которые в дальнейшем обнародуются. Жалобы принимаются только по поводу редакционного содержания, регулированием рекламы занимаются другие организации. СП ведут работу по повышению стандартов добросовестной журналистики и совершенствованию профессиональных кодексов, защите свободы прессы. Эти кодексы, на которые в своей работе опираются СП, содержат схожие принципы журналистской этики, поэтому стандарты работы и вынесения решений советами во всех странах приблизительно одинаковы.

Первый и самый очевидный признак, по которому следует разграничивать советы по прессе, – это взаимоотношения СП и гражданского общества. В табл. 3 в хронологическом порядке приведены действующие в разных странах СП открытого типа, то есть те, в составе которых помимо профессионального журналистского сообщества имеются и представители широкой общественности.

Таблица 3.

Открытые советы по прессе

Страна	Название совета по прессе	Год создания	Примечания
Швеция	Совет по прессе	1916	Реформирован в 1969 г.; в составе есть омбудсмен
Финляндия	Совет по прессе	1927	Реформирован в 1968 г.
Норвегия	Комиссия по жалобам на прессу	1928	Реформирована в 1972 г.
Нидерланды	Совет по прессе	1948	Реформирован в 1960 г.
Великобритания	Комиссия по жалобам на прессу	1953	Реформирована в 1963 г., реорганизована в 1991 г.
Исландия	Этическая комиссия Союза журналистов	1965	
Швейцария	Совет по прессе	1972	Реформирован в 2000 г.
Новая Зеландия	Совет по прессе	1973	
Австралия	Совет по прессе	1976	
Кипр (греч.)	Комиссия по жалобам на прессу	1990	Воссоздана в 1997 г.
Эстония	Совет по журналистской этике-1	1991	Неактивен
Мальта	Комиссия по журналистской этике	1999	

Гонконг	Совет по прессе	2000	
Эстония	Совет по прессе-2	2001	Создан издателями, ушедшими из первого Совета
Босния и Герцеговина	Совет по прессе	2001	
Украина	Комиссия по журналистской этике	2001	
Бельгия (флам.)	Совет по прессе	2002	
Словакия	Совет по прессе	2002	Входят только представители общества
Азербайджан	Совет по прессе	2003	
(Испания)	Комиссия по этике и жалобам на прессу Федерации союзов журналистов	(2004)	
(Грузия)	Совет по прессе	(2005)	
Болгария	Национальный совет по журналистской этике	2005	
Косово	Совет по прессе	2005	
Киргизия	Комиссия по рассмотрению жалоб на СМИ	2007	
Ирландия	Совет по прессе	2007	В составе есть омбудсмен
(Франция)	Совет по прессе	(2007)	

В некоторых странах (в табл. 3 они даны в скобках) национальные советы по прессе созданы, уставы написаны, члены избраны, а работа так и не начата.

Любопытная ситуация с советом по прессе сложилась в Словакии – он состоит полностью из представителей гражданского общества, хотя и создан профессиональными журналистскими организациями.

В Эстонии существуют два совета по прессе. Первый, созданный в 1991 г., спустя десять лет столкнулся с нежеланием издателей и владельцев СМИ признавать свою вину и публиковать решения Совета на страницах своих изданий. Несколько предупреждений, направленных Советом по прессе в адрес Эстонской ассоциации газет, были оставлены без внимания, а в 2001 г. и вовсе эта ассоциация решила прекратить своё участие в делах эстонского органа саморегулирования. Её примеру последовали и другие крупные журналистские объединения Эстонии, которые в результате учредили в том же году свой собственный Совет по прессе. Таким образом, ныне в Эстонии существуют два совета, созданных по классической модели: первый опирается на эстонский Союз журналистов, второй – на Эстонскую ассоциацию газет. В их деятельности также расставляются разные акценты. СП-2, несмотря на то что в его составе присутствуют представители гражданского общества, – в большей степени корпоративно ориентированная организация.

Также заметим, что советы Швейцарии и Боснии и Герцеговины представляют собой редкую модель, когда в состав СП входят только журналисты и представители общества (без издателей и владельцев СМИ).

Возможен вариант образования совета по прессе в результате принятия законодательного акта, при этом СП остаются независимыми от государства (см. табл. 4). Деятельность таких органов ничем не отличается от классических, состав СП также не включает чиновников, а финансирование в них – негосударственное.

Таблица 4.

Советы, учреждённые законом

Страна	Название совета по прессе	Год создания	Примечания
Дания	Совет по прессе	1964	Воссоздан в 1992 г.
Люксембург	Совет по прессе	1979	Только члены медиаиндустрии
Литва	Комиссия по этике журналистов и издателей	1996	«Открытая» с 2000 г.

Интересно, что в Дании до 1992 г. существовал классический СП, но он был упразднён из-за финансовых разногласий между журналистами и издателями.

Ещё один критерий для сравнения зарубежных СП – это их состав. В следующих двух таблицах можно увидеть страны, СП которых принадлежат к «закрытому» типу, то есть их членами являются исключительно представители медиаиндустрии. Среди закрытых СП можно выделить два типа советов. В табл. 5 представлены советы, образованные журналистами и издателями сообща, в табл. 6 – советы, созданные только журналистами.

Таблица 5.

**«Закрытые» советы,
созданные журналистами и издателями**

Страна	Год создания	Примечания
Германия	1956	
Австрия	1961	Реформирован в 1963 г.; неактивен с 2002 г.
Люксембург	1979	Учреждён законом

Таблица 6.

**«Закрытые» советы,
созданные только журналистами**

Страна	Название совета по прессе	Год создания	Примечания
Италия	Дисциплинарные комиссии Союза журналистов Италии	1963	Профессиональное сообщество, государство
Бельгия (франк.)	Комиссия по журналистской этике	1988	
Словения	Трибунал по делам журналистов	1995	
ЮАР	Совет по прессе	1998	В составе есть омбудсмен
Бывшая Югославская Республика Македония	Суд чести журналистов	2001	

Почему появляются советы, куда входят только представители медиаиндустрии (включая владельцев), понять несложно: ни одно профессиональное сообщество не жаждет, чтобы его деятельность разбирал и судил непрофессиональный «посторонний». Такие советы по прессе также зачастую состоят исключительно из журналистов: почти в абсолютном большинстве случаев это происходит из-за конфликтов творческих работников и владельцев СМИ. Это, пожалуй, может привести к неприятным последствиям для этого органа, ведь подавляющее большинство советов по прессе финансируются издателями и владельцами СМИ (обычно взносы определяются в зависимости от тиража издания). Например, в Австрии в 2002 г., после того как крупнейшие издатели решили выйти из состава национального совета по прессе, его работа была заморожена. То же самое произошло и в Эстонии, о чём было сказано выше.

Что касается стран, представленных в табл. 6, то там действуют этические комиссии, учреждённые каким-либо профессиональным объединением, но не советы по прессе в их классическом понимании.

В табл. 7 приведены региональные советы по прессе. Их совсем немного, они созданы по модели классического совета по прессе и в означенных странах отсутствует национальный совет по прессе.

Таблица 7.

Региональные советы по прессе в мире

Страна	Регион (провинция, штат)	Название совета по прессе	Год создания
Испания	Каталония	Совет информации Каталонии	1997
Канада	Квебек	Совет по прессе Квебека	1971
	Онтарио	Совет по прессе Онтарио	1972
	Альберта	Совет по прессе Альберты	1972
	Атлантические провинции	Совет по прессе Атлантической Канады	1980
	Британская Колумбия	Совет по прессе Британской Колумбии	1983
	Манитоба	Совет по прессе Манитобы	1984
США	Гавайи	Совет по прессе штата Гавайи	1970
	Миннесота	Совет по прессе штата Миннесота	1971
	Вашингтон	Совет по прессе штата Вашингтон	1998
	Новая Англия	Совет по прессе Новой Англии	2006

Ещё один важнейший критерий для классификации советов по прессе – это финансирование (см. табл. 8 и 9). Ведь очень часто тот, кто платит, рассчитывает на некоторые реверансы в его сторону. Финансирование, как мы видим из приведённых выше примеров, может также стать яблоком раздора между профессиональными группировками, существующими внутри совета по прессе (журналистами и издателями, например).

Таблица 8.

Финансирование советов по прессе в Европе (в %)

Страна	Владельцы	Журналисты	Государство	Другое
Австрия	50	50		
Бельгия	50	50		
Кипр	10	5	85	
Дания	100			
Каталония	100			
Финляндия	40	10	50	
Германия	57,5	17,5	30	
Великобритания	100			
Исландия		100		
Литва			100	
Люксембург			85	15
Мальта				100
Норвегия	65	35		
Нидерланды	90	10		
Словакия	50	50		
Швеция	75	5		20 (штрафы)
Швейцария		100		

Таблица 9.

Финансирование советов по прессе в мире (в %)

Страна	Владельцы	Журналисты	Государство	Фонды	Другое
Австралия	100				
Канада (кроме Квебека)	100				
Канада: Квебек	49	3	30	18	
Новая Зеландия	98	2			
США: штат Миннесота	17	3		30	40 (бизнес); 10 (спонсоры)
США: штат Вашингтон	2	10		56	20 (бизнес); 10 (спонсоры)

Примеры саморегулирования

Британская Комиссия по жалобам на прессу – на данный момент самый активный и мощный совет по прессе в мире. В 2009 г. она вынесла 1600 решений, в 60% из которых принимала сторону редакции и журналистов.

Комиссия по жалобам на прессу появилась в 1991 г. как ответ на доклад правительственной комиссии под руководством Д. Кэлкатта, которая критиковала работу существовавшего с 1953 г. Совета по прессе Великобритании и рекомендовала ввести государственное регулирование сферы СМИ, если в течение 18 месяцев профессиональным сообществом журналистов не будет создан новый саморегулирующий орган.

Комиссия по жалобам на прессу – независимый орган саморегулирования, в составе которого есть как профессиональные журналисты, так и представители других профессий. Она рассматривает жалобы, касающиеся только печатной продукции и информации, размещённой на официальных сайтах периодических печатных изданий.

Вопросами финансирования Комиссия по жалобам на прессу не занимается, эта функция передана специально созданному независимому органу – Пресс-бофу (Pressbof – Press Standards Board of Finance). Именно туда поступают все членские взносы участвующих в Комиссии изданий.

Немецкий Совет по прессе создавался в 1956 г. по английскому образцу. Соответственно, отличительных особенностей у него немного: он также создан представителями медиаиндустрии (четырьмя крупнейшими журналистскими объединениями Германии), является независимой некоммерческой организацией, функционирует на деньги организаций-основателей, выполняет все обычные функции советов по прессе, в том числе и самую важную – решает конфликты в области СМИ. Ежегодно Совет рассматривает около 700 жалоб. Но одно отличие всё же существует: в его составе присутствуют только профессиональные журналисты, представители гражданского общества к участию в его работе не допускаются.

В **Японии** со времени окончания второй мировой войны саморегулирование играет ключевую роль в системе СМИ. В стране отсутствуют специальные государственные органы, регулирующие СМИ, а также некоторые основополагающие нормативные акты в сфере СМИ. Зато существует ряд актов, принятых национальной Ассоциацией издателей и редакторов газет и регулирующих этические стороны газетно-издательского бизнеса: Кодекс распространителей печатной продукции (принят в 1954 г., пересмотрен в 2001 г.), Этический кодекс о газетной рекламе (принят в 1958 г., пересмотрен в 1976 г.), Стандарты рекламы (1976 г.). При Ассоциации действует Палата по соблюдению этических стандартов в прессе, состоящая из нескольких журналистов, которые ежедневно просматривают все издания компаний – членов Ассоциации на пред-

мет нарушения этических правил на их страницах. Если нарушения находятся, то, в зависимости от их характера, дело отправляется в Комитет по редакционным делам или в Комитет по рекламе, созданные при Ассоциации издателей и редакторов газет. Комитеты рассматривают дело и вправе вынести предупреждение провинившемуся изданию. Если предупреждение изданием игнорируется, то возможны дальнейшие санкции вплоть до исключения его из Ассоциации.

Работа Палаты по соблюдению этических стандартов в прессе, как и всей Ассоциации, осуществляется за счёт членских сборов, которые составляют 90% бюджета Ассоциации, остальные 10% она зарабатывает на различных исследовательских и образовательных изданиях.

В Китае не существует национального совета по прессе, но существует региональный – Совет по прессе Гонконга. Он был создан в 2000 г. в качестве реакции на доклад специальной Комиссии по правовым реформам, в котором говорилось о неоправданном вмешательстве СМИ в частную жизнь граждан. В докладе содержалась рекомендация по созданию государственного органа надзора за СМИ.

Совет по прессе был учреждён по инициативе Федерации журналистов Гонконга, Ассоциации руководителей СМИ Гонконга и поддержан одиннадцатью гонконгскими изданиями. В состав СП входят как журналисты, так и непрофессионалы. Тогда же, в 2000 г., Советом по прессе был разработан Кодекс профессиональной этики, который был признан основными профессиональными журналистскими организациями Гонконга.

Совет по прессе Гонконга существует на членские взносы и частные пожертвования.

В США не существует национального совета по прессе, однако в отдельных регионах функционируют местные органы саморегулирования. Старейшими являются Совет по прессе штата Гавайи (1970) и Совет по прессе штата Миннесота (1971). По их образу и подобию в 1998 г. был образован Совет по прессе штата Вашингтон. Все они независимы от государства и журналистских организаций, членами советов являются как профессиональные работники СМИ,

так и члены гражданского общества. Советы работают за счёт частных пожертвований.

В последние годы Совет по прессе Миннесоты рассматривал от одной до пяти жалоб в год, остальные удавалось решить до заседания, либо жалобы по тем или иным причинам были отклонены. Совет по прессе Вашингтона за всё время своего существования получил 24 жалобы, из них только четыре были рассмотрены, в пяти случаях податель жалобы и СМИ пошли друг другу навстречу до рассмотрения в Совете, остальные были отклонены.

В 2006 г. Советы по прессе Миннесоты и Вашингтона объявили национальный конкурс по созданию региональных советов. Тендер выиграли проекты Советов Новой Англии и Южной Калифорнии. Создатели проектов получили от частного фонда гранты по 75 тыс. долларов, и в том же году был создан Совет по прессе Новой Англии, принявший под свою юрисдикцию СМИ шести американских штатов. Совет Южной Калифорнии так и не был создан.

Эти два совета по прессе задумывались как советы нового поколения. Жалобы в их традиционном виде советы не получают, заседаний по их рассмотрению не проводят, вся активность совета происходит в виртуальном пространстве – на веб-странице организации. Любой желающий может создать блог на сайте совета и вести дискуссии на темы, касающиеся СМИ региона, в том числе и по поводу конкретных конфликтных ситуациях.

Европейский суд по правам человека и саморегулирование

Общим представлением является то, что, хотя право и должно быть этичным¹, следовать общественной морали, а саморегулирование не должно вести к поощрению нарушения закона, мораль и право следует разделять как различные сферы знаний, а правовое регулирование и са-

¹ *Jus est ars boni et aequi* – Право есть искусство добра и справедливости – лат.

морегулирование – как различные самостоятельные механизмы регулирования отношений. Иное ведёт к путанице и подмене предмета регулирования.

Анализируя прецедентное право Европейского суда по правам человека по статье 10 («Свобода выражения мнения»), мы видим, что любопытной тенденцией в последние пятнадцать лет стал учёт судьями ЕСПЧ решений национальных органов саморегулирования и соблюдение журналистами этических норм и других стандартов профессии.

Следует заметить, что ещё в своём решении по делу *«Швабе против Австрии»* (29 августа 1992 г.) ЕСПЧ отметил в защиту журналиста, что *«субъективная оценка заявителя базируется на достоверных фактах и что его добросовестность не вызывает серьёзных сомнений. Нельзя считать, что заявитель перешёл границы свободы выражения мнения»* (п. 34). Тем самым здесь добросовестность, то есть этическая характеристика, и ранее принималась судом во внимание (среди многих других) при аргументации своего решения. Более того, впоследствии Европейский суд по правам человека будет ссылаться на это замечание, как на своё прецедентное отношение к роли и значению соблюдения журналистской этики в решении вопроса о свободе выражения мнения.

В другом деле, *«Гудвин против Соединённого Королевства»* (27 марта 1996 г.), касающемся защиты журналистских источников информации (см. гл. II), Европейский суд по правам человека заметил, что это основополагающее условие свободы печати нашло отражение как в законах, так и в *«кодексах журналистской этики ряда Договаривающихся Государств»* (п. 39). Здесь уже речь напрямую идёт о значении норм этических кодексов в юридическом споре о необходимости защищать тайну, правда, в контексте прав (а не обязанностей) журналистов и наряду со значением однотипных норм национальных законов в странах Совета Европы.

Однако начало указанной тенденции усматривается всё же в постановлении ЕСПЧ по делу *«Прагер и Обершлик против Австрии»* (22 марта 1995 г.). В нём рассматривалась жалоба на приговор в виде штрафа, наложенного на

журналиста Михаэля Прагера и издателя журнала «Фокус» Герхарда Обершлика за клевету в связи с критическими комментариями в адрес нескольких судей. Обжаловалась также конфискация остатков тиража соответствующего номера издания. Обстоятельства дела следующие. Еженедельник «Фокус» опубликовал статью, в которой критиковал судей, *«которые выносят оправдательный приговор лишь в самом крайнем случае; которые выносят намного более суровые приговоры, чем большинство их коллег; которые обращаются с адвокатами как со злодеями; которые чрезмерно изнуряют и унижают обвиняемых; которые продлевают срок предварительного заключения сверх наивысшего срока возможного наказания и которые не принимают во внимание вердикта присяжных, когда они с ним не согласны»*. В статье утверждалось, что независимость судей служит лишь необузданному раздуванию их самомнения и даёт им возможность применять нормы права во всей их жестокости и абсурдности, без всяческих колебаний и тогда, когда никто не в силах оказать им сопротивление. В ней также приводились конкретные случаи чрезмерной суровости судей, один из которых (судья Й.) инициировал возбуждение против заявителей уголовного дела.

Европейский суд по правам человека постановил, что, несмотря на важную общественную роль «сторожевого пса», которую действительно играет пресса, ей надлежит действовать в определённых рамках, причём не только правовых, но и этических. ЕСПЧ не усмотрел нарушения статьи 10 в вынесенном национальными судами уголовном наказании, в силу того, что их *«решения были направлены вовсе не против использования заявителем его свободы выражения как таковой в отношении системы правосудия и даже не против того факта, что он выступил с критикой конкретных лиц, которых он назвал поименно, а против чрезмерного размаха обвинений, которые, не имея под собой достаточной фактической основы, отличаются высокой степенью предвзятости»*. С точки зрения Европейского суда по правам человека, заявителю не удалось *«продемонстрировать и свою добросовестность и соблюдение им норм журналистской этики. Проводившееся им исследова-*

ние не представляется достаточно адекватным, чтобы дать основания для выдвигания столь серьёзных обвинений. В связи с этим достаточно отметить, что, по его собственному признанию, заявитель не присутствовал ни на одном уголовном заседании, на котором председательствовал судья Й. Более того, он не дал этому судье ни единой возможности прокомментировать выдвинутые против него обвинения» (п. 37). Здесь мы видим, что недобросовестность и неэтичность журналиста послужили основанием ЕСПЧ признать осуждение журналистов «необходимым в демократическом обществе».

Аналогичное решение на схожих основаниях было принято в деле «Флукс против Молдовы № 6» (29 июля 2008 г.). Здесь речь шла о публикации газетной статьи, основанной на анонимном письме в редакцию. В материале говорилось о взятках, которые якобы берёт директор местной школы за поступление в неё детей. Журналисты не провели собственного расследования, а после публикации отказались публиковать подготовленный директором ответ. Заявитель утверждал, что, так как речь шла об обсуждении общественно важных вопросах, то газета проверила лишь подлинность анонимного письма. По его мнению, предложенный текст директорского ответа был оскорбительным по форме. Жалоба в ЕСПЧ указывала на то, что решения национальных судов о публикации опровержения и выплате компенсации морального вреда ущемляют его права.

В своём постановлении по этому делу Европейский суд по правам человека сделал новый шаг в признании роли профессиональной этики журналистов. Он напомнил, что согласно требованиям, изложенным в пункте 2 статьи 10 ЕКПЧ, пользование свободой выражения мнения сопряжено с «обязательствами и ответственностью». В этом контексте гарантии статьи 10, предоставленные журналистам в связи с распространением информации по вопросам, являющимся предметом общественного интереса, «применяются с оговоркой, что журналист действует добросовестно, с целью предоставления надежной и точной информации в соответствии с требованиями журналистской этики. Суду предстоит изучить, действовал ли журналист, написавший

оспариваемую статью, добросовестно и в соответствии с требованиями журналистской этики».

Европейский суд по правам человека установил, например, что, лишь столкнувшись с угрозой гражданского судебного разбирательства, газета нашла свидетелей в попытке придать весомость своим утверждениям о взяточничестве. Ввиду того, что заявитель действовал с грубым нарушением правил ответственной журналистики, вмешательство в осуществление газетой своего права на свободу выражения мнения было признано оправданным.

В постановлении по делу *«Фрессоз и Руар против Франции»* (21 января 1999 г.) Европейский суд по правам человека закрепил тезис о необходимости этичного поведения журналиста, на этот раз признав соблюдение профессиональных норм аргументом в пользу заявителя. В данном споре заявители жаловались на нарушение своих прав в результате уголовного наказания за сокрытие фотокопий налоговых деклараций, полученных с нарушением профессиональной тайны неизвестным служащим налоговых органов. Дело возникло после жалобы президента автомобильной компании «Пежо» на публикацию в сатирическом еженедельнике «Канар аншене» выдержек из его налоговой декларации, из которых следовало, что его заработок увеличился за два года на 46%. Документ был процитирован в контексте материала о трудовом конфликте в компании, в ходе которого рабочие требовали повышения своей зарплаты. ЕСПЧ установил, что в данном споре речь шла о публикации статьи по вопросу, представляющему общественный интерес, а цель статьи заключалась не в том, чтобы нанести ущерб репутации президента «Пежо». Здесь вновь ЕСПЧ разъяснил, что журналист имеет право претендовать на защиту по статье 10 Европейской конвенции при условии соблюдения им профессиональной этики. Этот же аргумент возникает в постановлении по делу *«Коломбани против Франции»* (см. гл. IV) и др.

В деле *«Бладет Тромсё» и Стенсаас против Норвегии»* (20 мая 1999 г.) Европейский суд по правам человека рассматривал жалобу газеты на приговор норвежских судов в связи с публикацией статьи о том, что тюленебойцы сди-

рают кожу с ещё живых животных. Публикация основывалась на отчёте инспектора, не утверждённом, правда, министерством рыболовства и, более того, засекреченном им до проведения проверки содержащихся в нём сведений. ЕСПЧ усмотрел нарушение свободы выражения мнения в наказании журналистов. Он повторил аргумент постановлений по делам *«Флукс против Молдовы № 6»* и *«Фрессоз и Руар против Франции»*. С точки зрения Суда, *«осуществляя свой вклад в дискуссию по вопросам общественного интереса, пресса имела право полагаться на содержание официального отчёта и не предпринимать собственного расследования. Иначе жизненно важная роль прессы как стража интересов общества была бы подорвана»* (п. 68). Газета имела основания предположить, что отчёт инспектора будет оспорен членами команды промыслового судна. Следовательно, она не должна была перепроверить достоверность фактических критических высказываний, перед тем как использовать своё право на свободу выражения мнения (п. 70). ЕСПЧ счёл, что газета могла опираться на официальный отчёт инспектора, не проводя собственного независимого расследования для проверки точности указанных фактов. В постановлении по этому делу сказано: *«Суд не находит причин сомневаться в том, что в этом отношении газета действовала добросовестно»* (п. 72).

Аргументы указанных выше постановлений Европейский суд по правам человека вновь повторил в постановлении по делу *«Эрикэнен и другие против Финляндии»* (10 февраля 2009 г.). Здесь ЕСПЧ нашёл нарушение статьи 10 в наказании журналистов за перепечатку фотографии из издания восьмилетней давности, которая раскрывает имя и облик «героини» судебного репортажа и нарушает тайну её личной жизни. В этом постановлении, так же, как и в постановлениях по делам *«Флинккила и другие против Финляндии»* (6 апреля 2010 г.), *«Нискаари и другие против Финляндии»* (6 июля 2010 г.), *«Сааристо и другие против Финляндии»* (12 октября 2010 г.), Европейский суд по правам человека принимает во внимание положения этического кодекса финских журналистов и (или) решения органа саморегулирования – Совета по СМИ, причём вновь в

связи с нарушением журналистами права на тайну личной жизни.

Таким образом, не только соблюдение этических норм, но и мнение несудебного органа саморегулирования приобретают всё большее значение в европейском прецедентном праве. А в постановлении Европейского суда по правам человека по делу *«Штоль против Швейцарии»* (10 декабря 2007 г.) заключение органа саморегулирования – швейцарского Совета по делам прессы – вообще послужило одним из главных аргументов против заявителя (см. гл. II).

Несмотря на то что право и мораль – два разнородных социальных регулятора, а Европейская конвенция о правах человека не упоминает об этике, можно наблюдать проникновение этических норм в текст актов международного суда, что говорит о принципиальной приемлемости этого явления. При этом не следует думать, что в правовых актах допустимо указывать общую обязанность для всех журналистов следовать основным принципам этики. Требовать, чтобы журналисты следовали этическим правилам под страхом преследования за нарушение закона, было бы как чрезмерным, так и нереалистичным шагом.



Вопросы для закрепления прочитанного материала

1. Назовите общие черты советов по прессе в разных странах мира.
2. В чём состоят основные обязанности совета по прессе?
3. Почему в советы по прессе входят не только журналисты, но и представители гражданского общества?
4. Расскажите о специфике омбудсмена газеты «Гардиан».
5. Почему этический кодекс является инструментом саморегулирования? Приведите примеры.

6. В чём отличия саморегулирования от саморегулирования?

7. Как вы можете объяснить учёт в практике Европейского суда по правам человека решений национальных органов саморегулирования?

Список рекомендуемой литературы

Актуальные проблемы саморегулирования СМИ / под ред. Г. В. Винокурова, А. Г. Рихтера, В. В. Чернышова. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – С. 103–267.

Бертран К.-Ж. С*О*О*С*: системы обеспечения ответственности СМИ // Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт. Проблемы. Перспективы становления в России. – 2-е изд., испр. и доп. / под ред. Ю. В. Казакова. – М. : ИД «Стратегия», 2004. – С. 36–71.

Ламбет Э. Б. Приверженность журналистскому долгу. Об этическом подходе в журналистской профессии. – М. : Национ. ин-т прессы, 1998. – 319 с.

Майн Х. Средства массовой информации в Германии / пер. с нем. – Берлин : UVK Medien, 2000. – С. 33–38.

Мэйс И. Работа над ошибками: Опыт омбудсмена газеты «Гардиан». – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – 336 с.

Путеводитель по саморегулированию СМИ: Все вопросы и ответы. – Вена : Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2008. – 113 с. // URL: <http://www.osce.org/ru/fom/31499>.

Регулирование и саморегулирование СМИ на постсоветском пространстве : материалы семинара Междунар. летней школы по медиаправу / под ред. Н. Н. Довнар. – Минск : БГУ, 2009. – 199 с.

Рихтер А. Г. Свобода массовой информации в постсоветских государствах. – М. : Икар, 2007. – С. 309–332.

Свободная и ответственная пресса (пер. с англ.) / Науч. ред. к.ф.н. М. Макеенко. – М. : Издательство «ВК», 2005. – С. 68–76.

Саморегулирование журналистского сообщества. Опыт. Проблемы. Перспективы становления в России. – 2-е изд., испр. и доп. / под ред. Ю. В. Казакова. – М. : ИД «Стратегия», 2004. – 400 с.

Саморегулирование СМИ : учеб.-практ. материалы. – М. : Ин-т проблем информационного права, 2005. – 478 с.

Интернет-ресурсы

Саморегулирование в средствах массовой информации. URL: <http://medialaw.ru/selfreg/index.htm>.

Организация омбудсменов СМИ. URL: <http://newsombudsmen.org/>.

Системы подотчётности СМИ. URL: <http://www.rjionline.org/mas/>.

Комиссия по жалобам на прессу (Великобритания). URL: <http://www.pcc.org.uk>.

Совет по прессе (ФРГ). URL: www.presserat.de.

Общественная коллегия по жалобам на прессу (Россия). URL: <http://www.presscouncil.ru/>.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

У читателя, который изучает международные стандарты и зарубежный опыт регулирования деятельности масс-медиа и журналистов, невольно возникает желание сравнить новые знания с информацией о правовом положении СМИ у себя в стране. Появляется вопрос: что из мирового положительного опыта Россия не восприняла, не переняла, не смогла реализовать в силу тех или иных, в основном политических, причин? Почему в мире стало общепринятым причислять Россию к странам, в которых нет свободы массовой информации и свободы журналистики?

Конечно, часть ответов на последний вопрос связана с преступными нападениями и убийствами журналистов в России. Причина того, что наша страна лидирует по этому печальному показателю, по крайней мере среди тех стран мира, где не идёт война, лежит даже не в высоком в целом уровне преступности в России, хотя это тоже немаловажный фактор. Причина в том, что с точки зрения политико-правовой системы страны нападение и убийство журналиста пока не расценивается как государственное преступление, то есть как преступление, направленное против самих устоев государственной власти, общественной безопасности и общественного порядка. Такими преступлениями у нас признаются посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (преступления против конституционного строя и безопасности государства), посягательство на жизнь судьи или следователя (преступления против правосудия), посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (преступление против порядка управления), нападение на лиц, пользующихся международной защитой (преступления против мира и безопасности человечества), терроризм (преступления против общественной безопасности).

Покушение на жизнь журналиста должно быть в этом ряду, а не рассматриваться как посягательство на жизнь рядового гражданина. В таком случае активнее бы заработала машина следствия и розыска преступников, к делу

были бы подключены лучшие силы правоохранительных органов, строже бы стал контроль за их работой в этом направлении. Как результат, повысилась бы раскрываемость преступлений, неотвратимым бы становилось наказание, организаторам нападения на журналистов труднее стало бы находить исполнителей, гораздо реже враги свободной прессы пытались бы прибегнуть к столь дикой форме давления на неё.

Те или иные недостатки законодательного обеспечения свободы массовой информации в постсоветских странах наглядно показаны в табл. 1 (гл. I). Попытаемся систематизировать всё изложенное в книге с целью указать на те проблемы, которые мешают созданию благоприятной среды свободных СМИ в нашей стране.

1. Наличие государственных СМИ. За исключением международного вещания и бюллетеней официальных актов, в демократических странах не существует государственных средств массовой информации. В России существование государственных СМИ, на первый взгляд, не должно вызывать беспокойства: они представляют собой лишь незначительный процент от общего числа газет, теле- и радиопрограмм. Однако они самые популярные и влиятельные на национальном и региональном уровне. Причина тому – недобросовестная конкуренция, которую они ведут с негосударственными СМИ.

Проблема заключается в том, что государственные СМИ финансируются не только за счёт средств от продажи рекламы, но также, причём в значительной степени, из национального или регионального бюджета. Частично эти средства покрывают специфические расходы государственных СМИ, такие как предоставление бесплатного эфирного времени или редакционной площади для проведения предвыборной агитации, предоставление времени для равного освещения деятельности политических партий, публикация официальных актов и т.п. Но львиная доля получаемых от государства средств идёт на дополнительные траты – на финансирование производства, закупку дорогостоящих программ и фильмов, покупку новейшего оборудования, повышение зарплаты и гонораров (а значит, и перемани-

вание лучших профессионалов из частных СМИ), на снижении розничной цены изданий. Государственные СМИ имеют тарифные преимущества перед частными по распространению сигнала, им часто оказывают преференции государственные типографии. Государственные СМИ, по сравнению с частными, имеют более облегчённый доступ к источникам информации из органов власти, им скорее ответят на запрос или дадут интервью политики и должностные лица. Всё это ведёт к тому, что государственные СМИ становятся лидерами как на общенациональном рынке телевидения, радио и газет, так и на региональном – в каждом регионе страны. В результате им ещё легче получать новых и более выгодных рекламодателей, делать более оперативные и качественные материалы.

Их частные конкуренты, по сути, уже смирились с ролью «вторых» на рынке, пытаясь взять своё в сфере развлечений читателей, радиослушателей и телезрителей, где интересы государственных СМИ не столь амбициозны. Ситуация развивается по спирали, закрепляя преимущества и силу одних за счёт других СМИ, делая рынок свободных СМИ по меньшей мере ущемленным.

2. Отсутствие общественного вещания. В Европе общественного ТВ нет только в России, Белоруссии и на Украине. Противники его введения в нашей стране обычно указывают на то, что не видят различий в системе государственного и общественного вещания. Однако различия есть, и гигантские, они оказывают влияние как на работу конкретных телерадиокомпаний, так и на всю систему СМИ страны. Достаточно сравнить методы работы и управления общественных вещателей и государственных компаний, чтобы обнаружить не просто различия, но пропасть. Государственные вещатели проводят скрытную и неподконтрольную кадровую политику; не имеют обязательств в программной политике (даже если они формально и в самом общем виде указаны в лицензии на вещание); стремятся извлечь коммерческую прибыль и в то же время услужить (порой топорно) органам государственной власти. При этом они действуют в таком правовом поле, которое делает их заложниками политической воли руководителя государства.

Законы об общественном вещании и практика работы общественных вещателей за рубежом, например в соседних с Россией странах, могут показаться весьма несовершенными, однако там правовое поле позволяет – с привлечением парламента и общественных организаций, самих телезрителей – улучшать ситуацию: развивать достигнутый уровень редакционной и управленческой независимости, плюрализма и служения обществу. Кроме того, право и практика общественного вещания всегда влекут за собой необходимость создавать систему диалога вещателей с рядовыми гражданами с целью укрепления доверия к общественному телевидению и радио: формируются эффективные общественные советы, назначаются омбудсмены с реальными полномочиями, производятся публичные слушания в отношении качества и объективности программ.

Таким образом, общественное вещание создаёт в своём лице определённый стандарт объективной и подотчётной аудитории работы для большинства СМИ и журналистов страны. Это изменяет в лучшую сторону отношение общества к журналистике, повышает требовательность аудитории, поднимает планку плюрализма и свободы информации и идей в обществе. Общественное вещание «подтягивает» профессиональный уровень частных СМИ.

3. Отсутствие независимого лицензирующего органа. В сфере телерадиовещания процедура лицензирования повсеместно используется для определения наилучших способов удовлетворить запросы общества. Разнообразные телерадиопрограммы содействуют информированию, воспитанию, развитию культуры и искусства, качественному досугу граждан. В сфере общественно-политических программ и передач особое значение имеет плюрализм вещания: возможность представлять многообразные идеологические взгляды, точки зрения на происходящие события, отражать позицию различных слоёв общества. Важным является также плюрализм культурный, языковой, национальный, религиозный и т.д.

Для защиты плюрализма и общественных интересов право вырабатывает ясные и объективные критерии определения победителей в прозрачной процедуре лицензи-

онного конкурса. В такой ситуации общество развивается гармонично, имея возможности для свободной дискуссии и всестороннего познания посредством самого популярного СМИ.

Современная демократия предполагает, что право создаёт условия для такого плюрализма, отделяя лицензирующий орган от политической машины управления государством. Политикам не позволено превратить вещание в рупор односторонней пропаганды и навязывания всему обществу пусть даже и доминирующих в стране взглядов. Процесс назначения членов лицензирующего органа должен быть прозрачным, обеспечивать возможность участия общественности и быть свободным от контроля какой-либо одной политической партии.

Лицензирующий орган должен быть также независим от телерадиобизнеса, который прежде всего заинтересован в прибыли, а стало быть, в привлечении массового средне-статистического платёжеспособного зрителя и слушателя наиболее доступными для его понимания, не вызывающими внутреннего сопротивления или умственных усилий программами.

В мире применяется немало механизмов гарантий независимости лицензирующего органа, которые пусть и не абсолютно безукоризненны, но приближают ландшафт телерадиовещания к идеальному. Отсутствие такой независимости неизбежно ведёт к искажению плюрализма телерадиовещания в угоду правящей политической силы и (или) доминирующего медиахолдинга.

4. Уголовная ответственность за клевету и оскорбления. В России уголовное наказание журналистов за клевету и оскорбление, а особенно – оскорбление должностного лица, стало общепринятой судебной практикой. В то же время в западных государствах распространение недостоверных, порочащих или оскорбительных сведений обычно является предметом разбирательства в гражданском, а не уголовном суде. При этом соответствующая статья в уголовном кодексе порой остаётся. Последние десятилетия доминирующей демократической концепцией стало убеждение, что уголовное наказание за выраже-

ние своего оскорбительного мнения или необоснованных утверждений порочащего характера является чрезмерным, даже если речь идёт не о лишении свободы, а о штрафе. В демократическом обществе достаточным является компенсация морального вреда, возмещение реальных убытков и публикация опровержения (ответа) по решению суда в гражданском процессе. Оскорбление – весьма субъективное и мало предсказуемое для обидчика правонарушение. Умысел в клевете порой доказывается весьма экзотичными способами. Однако появляющаяся в результате приговора «уголовная история» журналиста ставит клеймо на его собственной профессиональной карьере. Угроза уголовного преследования за высказывания неизбежно ведёт к самоцензуре журналистов, что зачастую влечёт отказ прессы комментировать и освещать важные общественные проблемы.

5. Особая государственная регистрация средств массовой информации. В России и некоторых государствах Восточной Европы существует система, когда уполномоченный государственный орган в сфере средств массовой информации регистрирует все возникающие и существующие СМИ. Хотя по форме регистрация выглядит уведомительной, по сути она разрешительная. Это означает, что орган государственной власти в каждом конкретном случае предварительно решает, позволить выпуск нового СМИ или нет. И пусть даже в 99% случаев разрешение выдаётся и регистрация производится, практика показывает, что отказы в регистрации нарушают право на свободу выражения мнения (см. дело «Джавадов против России» в гл. III), а бюрократическая процедура регистрации усложняет реализацию этого права.

Регистрация ещё более опасна по той причине, что её отмена ведёт к закрытию СМИ. В отличие от европейской практики российское право позволяет в случае «злоупотребления свободой массовой информации» и распространения «экстремистских материалов» отменить регистрацию СМИ. Проблема состоит не только в том, что критерии экстремизма и злоупотреблений размыты настолько, что не позволяют с правовой определённой и ясностью

предсказать границы правонарушений и дозволительного поведения журналистов. В случае принудительного прекращения деятельности СМИ возникает своего рода коллективная ответственность всей редакции и всех сотрудников за действия (статью, материал, высказывания) одного из своих журналистов. То есть не только виновный несёт ответственность за нарушение закона, но и его коллеги, которые лишаются работы. Это не может не вести к самоцензуре в журналистике, боязни затрагивать определённые темы и освещать их в острой манере.

Страдают и читатели (слушатели, зрители) прекратившего существование СМИ: их лишают доступа к информации и идеям, которые они хотят получать именно из этого источника. Практика закрытия СМИ по подобным основаниям отсутствует на Западе и осуждается международными организациями.

УКАЗАТЕЛЬ РЕШЕНИЙ СУДОВ

Постановления Европейского суда по правам человека по статье 10 Конвенции о правах человека:

- «Барфорд против Дании» 171
- «"Бладет Тромсё" и Стенсаас против Норвегии» 343
- «Боуман против Соединённого Королевства» 137
- «"Глас Надежда" против Болгарии» 203-204
- «Гудвин против Соединённого Королевства» 90-92, 340
- «Гуэрра и Орс против Италии» 72
- «Далбан против Румынии» 150, 298
- «де Хаэс и Гийселс против Бельгии» 159
- «Джавадов против России» 114-115, 353
- «Джерусалем против Австрии» 150
- «Информационсферайн Лентиа против Австрии» 32, 105
- «Йерсилд против Дании» 122-123, 125, 172
- «Кастеллс против Испании» 30, 100-101
- «Коломбани против Франции» 160-161
- «Кракси против Италии» (№2) 81
- «Кроне Ферлаг ГмБХ и КоКГ против Австрии» 298
- «Леандер против Швеции» 71
- «Леруа против Франции» 155-157
- «Лингенс против Австрии» 148-149, 157
- «Лопес Гомес да Силва против Португалии» 150
- «Маронек против Словакии» 172
- «"Мелтекс" и Месроп Мовсесян против Армении» 205
- «Нискаари и другие против Финляндии» 344-345
- «"Обсервер и Гардиан" против Соединённого Королевства» 30
- «Озгюр Гюндем против Турции» 169
- «Окчуоглу против Турции» 171
- «Прагер и Обершлик против Австрии» 150, 158, 340-342
- «Ромен и Шмит против Люксембурга» 92
- «Сааристо и другие против Финляндии» 344-345
- «"Санди таймс" против Соединённого Королевства 29, 30, 159
- «Саноме против Нидерландов» 92-94
- «Таммер против Эстонии» 298
- «ТАШ против Венгрии» 72-74
- «Толстой-Милославский против Соединённого Королевства» 172
- «Торгерсон против Исландии» 100, 149-150, 158, 159
- «Фелдек против Словакии» 298
- «Флинккила и другие против Финляндии» 344-345
- «Флукс против Молдовы» (№ 6) 342-343, 344
- «Фон Ганновер против Германии» 296-298
- «Фрессоз и Руар против Франции» 159, 343, 344
- «Хендисайд против Соединённого Королевства» 29, 157
- «Швабе против Австрии» 159, 298, 340
- «Шенер против Турции» 123-124, 171
- «Штоль против Швейцарии» 86-89, 345

- «Эрдогду против Турции» 151
«Эрикэнен и другие против Финляндии» 344-345

Постановления Верховного суда США:

- «Ассошиэйтед пресс против ИНС» 268-270
«Бартниcki против Вопера» 294-295
«Герц против Роберта Уэлча» 151
«Журнал "Хастлер" против Фалвелла» 153-154
«Кэмпбелл против Экафф-Роуз мьюзик» 271-272
«Милкович против компании "Лорэн-джорнэл"» 151-152
«Миллер против штата Калифорния» 317
«Монитор – Пэтриот против Роя» 289
«Нир против штата Миннесота» 83, 84-85
«"Нью-Йорк таймс" против Салливана» 154, 161-170, 289
«"Нью-Йорк таймс" против США» 83-85
«Смит против штата Калифорния» 241
«США против "Вашингтон пост"» 83-85
«США против Плейбой энтертейнмент групп инк.» 320
«Федеральная комиссия связи против фонда "Пасифика"» 319-320
«"Харпер-энд-Роу паблишерс"
против "Нейшн энтерпрайзес"» 272, 273
«Чэндлер против штата Флорида» 82
«Эванс и Новак против Ольмана» 152-154
«Эстес против штата Техас» 82

Другие судебные решения:

- «Вайэком Интернэшнл инк.
против Ю-Тьюб инк.» (США) 275
«Галелла против Онассис» (США) 293-294
«Коулман против Макленнана» (США) 141-143
«Кэмпбелл против Эм-джи-эн лимитед» (Англия) 290-291
«Ле Мистраль инк. против Си-би-эс» (США) 292-293
«Маркс против КИНГ бродкастинг» (США) 292
«Мэйхолл против Деннис Стафф инк.» (США) 291
«Пармитер против Купланда» (Англия) 146
«Радио Телефис Эйреанн и Индепендент Телевижн
Пабликейшенз лимитед против Магилл Ти-Ви гайд
лимитед» (Европейский суд) 34
«Рейнольдс против "Таймс"» (Англия) 170
«Роберсон против Рочестер Фолдинг Бокс Ко.» (США) 281-282, 290
«США против "Прогрессив"» 85-86
«Сэлинджер против "Рэндом хаус"» (США) 272-273
«Фердинанд Нахимана, Жан-Боско Барайагвиза,
Хасан Нгезе против Прокурора» (МУТР) – 125-127
«Фуд Лайон против Кэпитал Ситиз / Эй-би-си» (США) 284-285
«Чарльстон против Ньюсгруп ньюспейперз» (Англия) 154-155
«Эдвардс против Национального общества
имени Одюбона» (США) 162

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

автор 258-276

авторское право 258-279

аборигенов 260-264

на новость 266-270

регистрация а. п. 265-266

срок охраны 264-266

аккредитация 77-78, 106, 111, 236

Американская конвенция о правах человека 41-42, 71, 286

Африканская комиссия по правам человека и народов 44-45

Африканская хартия прав человека и народов 43-44, 71, 286

Бернская конвенция 264-265, 267

Всеобщая декларация прав человека 17-18, 26, 35-36, 66, 286

геноцид 25, 125-127, 240

гласность судопроизводства 80-82

государственное вещание 45-46, 179-181, 183, 211, 349-350

гражданская журналистика (блогеры) 235-237

Декларация принципов свободы выражения
мнения АКПЧН 45-48

Директива об аудиовизуальных медиауслугах 129-130, 205-209,
305

диффамация 50, 146-172

уголовная ответственность 47, 55, 160-161, 170-172, 352-353

Европейская конвенция о защите прав человека и основных сво-
бод 25-28, 71, 149-150, 156, 157, 161, 203, 283, 286

Европейская конвенция о трансграничном телевидении 200-203,
233

Европейский союз 30-35, 52, 69, 205-209, 213, 218, 324-325

Европейский суд 34-35

Европейский суд по правам человека 21, 28-30 (*см. также указа-
тель постановлений этого суда выше*)

журналист

лицензирование журналистов 106-108

права журналиста 110-114

избирательная кампания в СМИ 20, 135-143

иностранная собственность на СМИ 133-135

кабельное телевидение 82, 178, 220, 224-228, 320
киберпреступления 250-253, 304
Комитет ООН по правам человека 21-22, 100, 105-106
Конвенция ООН о правах ребёнка 301-302
концентрация собственности на СМИ 56, 127-133, 211-212, 214-215

лицензирование телерадиовещания 21, 26, 45-46, 54, 109-110,
176-179, 189, 198-200, 203-205, 214, 222-224, 351-352

Межамериканская комиссия по правам человека 42-43
Межамериканский суд по правам человека 42, 102, 107-108
Международный пакт о гражданских и политических правах 18-
22, 66, 102, 104
Международный уголовный трибунал по Руанде 25, 125-127

общественное вещание 54, 109-110, 118-119, 179-188, 200, 350-
351
общественный интерес 47-48, 157, 198, 291-298
омбудсмен 181, 326-328, 330, 333, 351
опровержение и ответ 48, 147, 170, 203, 233-234, 288, 342
Организация американских государств 41-43
Организация Объединённых Наций 16-25, 52, 63, 65, 69-70, 126,
147, 184, 249, 300
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе 16, 35-
40, 52, 67-68, 171, 249-250

пародия 271-273
плюрализм содержания 32, 104-110, 214
порнография 18, 242-244, 246, 251, 303, 311, 317-321
порог времени дня 307, 315-316, 320
Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ 39-40, 106, 109,
115-116, 120, 170-171, 187-188, 192
прецедент 12, 50-51, 82, 84, 88
публичная фигура 47, 157-161, 163-170

регистрация СМИ 46, 114-116, 353-354
реклама 201-203, 207-209

саморегулирование СМИ 46, 88, 253-256, 324-345
свобода выражения мнения 15-17, 29-30, 31-32, 36-37, 43, 45,
47, 48-49, 158
свобода массовой информации 15-16, 37-38, 48-53, 101-104, 136
служебные произведения 276
Совет Европы 16, 25-30, 31, 52, 78-79, 89-90, 115-116, 121, 124,
128, 131-133, 154, 182, 186-187, 189-192, 218-219, 249-251,
283-289, 326

Совет по правам человека ООН 20, 22, 23, 32
советы по прессе 88, 328-339
сорегулирование 307-309, 324
Специальный докладчик ОАГ по вопросу свободы выражения
мнения 40, 42, 106, 109, 116, 120, 170-171, 192
Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите
права на свободу мнений и их свободное выражение 19-20, 23-
25, 40, 102, 104, 106, 109, 116, 120, 170-171, 192, 236-237, 245
Специальный докладчик по вопросу свободы выражения мнения
АКПЧН 40-44, 116, 120, 170-171, 192
спонсорство 202-203, 208-209

тайна

государственная тайна 83-89
конфиденциальных источников информации 47, 89-96
личной жизни 71, 76, 281-298
терроризм 95, 120-125
«тест Ольмана» 152-153

уголовное право 13, 15, 47, 95, 125-127

факт и мнение 148-154

Хартия Европейского союза об основных правах 31-32

цензура 20, 41-42, 48-49, 53, 57, 73, 83, 85, 100-104, 176, 250,
256, 321

цифровизация телерадиовещания 209-226
мораторий на выдачу лицензий 211-212
мультиплекс 110, 214, 220, 223-224
цифровой дивиденд 221-222

экстремизм («разжигание ненависти») 19-20, 23, 41-42, 56, 120-
125, 207, 252-253
этический кодекс 326-327

юмор и сатира 154-157
ЮНЕСКО 67, 183-184, 265

Рихтер Андрей Георгиевич

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ
И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЖУРНАЛИСТИКИ**

Оформление обложки *А. Баланцевой*
Редакторы *Н. Филиппова, Е. Гурова*
Дизайн и компьютерная верстка *Е. Сиротиной*

Подписано в печать 30.03.2011. Формат 60x84/16.
Гарнитура «Verdana». Бумага офсетная.
Объем 21,00 усл. печ. л. Тираж 500 экз. Заказ № 790.

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»»
105005, г. Москва, ул. Фр. Энгельса, д. 46.