

Е.В. БОНДАРИК

Конституционный принцип свободы слова: практики регулирования СМИ в современной России

Конституционный принцип свободы слова определяет общий вектор государственной политики в данной сфере. Однако в России сложилась ситуация, которая характеризуется разрывом между формально закрепленным принципом свободы слова и реализацией его на практике. Основная проблема заключается в том, что свобода слова и, как результат, свобода СМИ, оказывается сферой не юридического понимания, а ценностной и политической интерпретации того, что есть свобода слова и каковы пределы ее допустимости. В результате этого, а также преобладания политических императивов над юридическими, создается пространство для злоупотребления легальным правом на ограничение свободы слова в СМИ. Иными словами, вопрос решается в области свободы усмотрения – законодательных запретов и административных ограничений, – начиная от принятых законов до досудебных блокировок и предупреждений надзорных органов. Основные задачи статьи – выявление коллизий и противоречий в нормативно-правовой базе регулирования свободы слова, рассмотрение и анализ наиболее важных и существенных поправок по вопросам регулирования СМИ, анализ текущей практики правоприменения, а также экспертных позиций по вопросам свободы слова с целью выработки адекватной политики правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: цензура, свобода слова, средства массовой информации, конституционные принципы, Россия, законодательство, правоприменительная практика, диффамация.

DOI: 10.31857/S086904990005091-2

Одна из основных задач формально-правового регулирования – создание условий для цивилизованного диалога между различными субъектами публичного пространства, в частности между властью, обществом и СМИ. Особое место в этом регулировании занимает реализация конституционных принципов, задающих вектор государственной политики в той или иной сфере. Однако сегодня в России сложилась ситуация, когда конституционные принципы получают различную трактовку в результате преобладания политических императивов над юридическими. Основной проблемой современного конституционного порядка, по определению А. Медушевского, следует признать растущий разрыв между формально закрепленными конституционными принципами и политикой права последнего десятилетия, направленной на выстраивание ограниченного плюрализма и авторитарной модернизации, результатом которой становится политическая стагнация и бюрократизация системы [Медушевский 2015, с. 450].

Дисфункция ряда основных конституционных принципов прослеживается по линии законодательных, судебных и административных практик, а также в возрастании значения особых неформальных практик конституционного регулирования [Конституционные...

Бондарик Есения Вадимовна – аспирант Аспирантской школы по политическим наукам Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: Мясницкая ул., 20, Москва, 101000. E-mail: bondarikov@gmail.com

2013]. Так, законодательная регламентация свободы слова (а также мнений и распространения информации) значительно отстает от объективных потребностей, не отвечает требованиям ее полноты и системности и не обеспечивает в должной мере реализацию законных интересов субъектов права. По мнению Д. Скиллен, современное законодательство о СМИ было адаптировано под задачи действующей власти по управлению свободой слова в российских массмедиа. Отдельное внимание уделяется проблеме “размытости” правовых норм. Например, термин “экстремистский” в современных российских законах “определен настолько расплывчато, что может применяться практически ко всем, кто вызывает недовольство властей” [Skillen 2017, pp. 145–167].

Необходимо отметить, что как в литературе, так и среди экспертного сообщества существует позиция, согласно которой нормы, регулирующие деятельность СМИ, давно устарели и требуют определенной модернизации. В настоящее время в сфере свободы СМИ наблюдаются в большой степени негативные тенденции, так как законодательство о СМИ в виде совокупности различных нормативно-правовых актов в значительной степени носит ограничительный характер. Поэтому возникает вопрос, в какой степени современное российское законодательство является действенным механизмом защиты свободы слова и свободы СМИ, или же оно представляет собой латентный, основанный с формальной точки зрения на легальной основе, механизм политического контроля над СМИ и над свободой слова. Вместе с тем основная проблема коренится не только в области юридической (то есть существующих правовых норм), но и интерпретационной, то есть того, что есть свобода слова. Поэтому мы сталкиваемся не столько с несовершенством существующего законодательства в сфере регулирования свободы слова и свободы СМИ, сколько с отсутствием четкого понимания того, что представляет собой свобода слова, каковы границы свободы СМИ и как достичь баланса интересов между различными участниками данных правоотношений (государством, обществом, СМИ).

Несмотря на закрепление демократических положений о свободе слова в Конституции 1993 г., в России нет единой доктринальной концепции, на основе которой можно было бы разработать обоснованную модель государственной политики в данной области. В результате возникают пробелы и противоречия в области правового регулирования свободы слова, которые создают пространство для злоупотребления легальным правом на ограничение свободы слова в СМИ. В связи с этим встает целый ряд вопросов о том, каким образом в политике права формальный запрет цензуры сочетается с различными формами контроля информации, позволяющими говорить о ее фактическом существовании.

Вопросы правового регулирования СМИ: свобода слова и допущение цензуры в российском законодательстве

Данная тема включает следующие ключевые области исследования: принцип свободы слова (дозволения и ограничения в российском законодательстве); вопросы правового регулирования (дозволения и ограничения в российском законодательстве о свободе слова); противоречия правового регулирования (противоречия между нормами и реальностью, нормами и ценностями в российском законодательстве о свободе слова).

Сегодня свободные СМИ – одно из необходимых условий развития демократического государства и общества. В настоящее время основу правового регулирования СМИ в России составляет значительное число нормативно-правовых актов, среди которых особое место занимает Конституция 1993 г. как основной закон государства. Иными словами, положения Конституции представляют основу для регулирования СМИ в России: так, статья 29 гарантирует каждому свободу слова, свободу массовой информации и закрепляет право свободно производить, передавать и распространять информацию любым

законным способом, получения и распространения информации¹. В этой же статье, то есть на конституционном уровне, устанавливается запрет цензуры². Вместе с тем в статье 56 Конституции допускается возможность ограничения свободы СМИ в условиях чрезвычайного и военного положения. Однако данная статья не содержит прямого указания на возможность введения цензуры, так как норма носит общерегулятивный характер. Наличие данных норм, с одной стороны, выглядит вполне логичным и обоснованным, а с другой – порождает определенные вопросы.

Данные нормы, которые, по сути, регулируют одни и те же общественные отношения в части свободы слова, порождают известную неопределенность на уровне не только норм, но и ценностей. При анализе статьи 56 Конституции мы видим, что есть ряд прав и свобод, которые не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. Нормы статьи 29, в частности гарантии свободы слова и запрет цензуры, в данный список прав и свобод не входят. В связи с этим мы можем говорить о конкуренции статусов различных прав и свобод. Как известно, в литературе существует понятие “защищенных прав”, или “прав, охраняемых законом” (*“protected acts”*), которые не просто подлежат защите от ограничений, но и являются неуязвимыми для них. Вопрос о том, относится ли свобода слова к “защищенным правам”, в литературе как раз дискуссионен. В то же время, например, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод есть норма, которая допускает возможность отступления от положений о свободе выражений мнений (а значит, и о свободе слова)³ в случае войны или чрезвычайного положения, которые угрожают жизни нации⁴. В Конвенции также указывается, что подобное допущение возможно только в случае, если чрезвычайные обстоятельства несут фактическую и реальную угрозу государственной целостности и безопасности страны, а принятые меры соразмерны законным целям (речь идет об интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественном порядке). Иными словами, коллизия принципа свободы слова и его ограничений не является исключительно российской особенностью. Вопрос состоит в интерпретации этой коллизии и предлагаемых способах ее разрешения.

Так, положение об “экстраординарной цензуре” прямо содержится в Федеральном конституционном законе “О чрезвычайном положении” в статье 12, согласно которой предварительная цензура может быть введена в качестве временной ограничительной меры⁵. В Федеральном конституционном законе “О военном положении” содержится норма (п. 15 ч. 2 ст. 7) о допущении “военной цензуры” и создании органов цензуры⁶. В обоих случаях названные законы легально закрепляют цензуру. Это еще одно противоречие в области свободы слова – между конституционным законом и федеральным законодательством. Кроме того, здесь мы видим проблему именно на уровне интерпретации свободы слова, так как законодатель, при наличии абсолютного запрета цензуры на конституционном уровне, вводит в закон норму не просто об ограничениях, а о цензуре.

¹ Также, согласно статье 29 Конституции, “никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них”. Вместе с тем в статье устанавливается норма, согласно которой “не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду; запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства” (<http://const.rf.ru/razdel-1/glava-2/st-29-krf>).

² Необходимо отметить, что впервые данная норма получила свое отражение не в Конституции, а сначала в Законе СССР “О печати и других средствах массовой информации” (1990 г.), а затем и в Законе РСФСР “О средствах массовой информации” (1991 г.).

³ Вопрос о соотношении свободы выражения мнений и свободы слова требует отдельного рассмотрения. В данной работе я рассматриваю свободу слова как составную часть свободы выражения мнений.

⁴ См. Конвенцию о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изменениями и дополнениями) (<http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/oos.html>).

⁵ См. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) “О чрезвычайном положении” (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160083/?frame=2).

⁶ См. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) “О военном положении” (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35227/).

На мой взгляд, это говорит о наличии определенного пробела в понимании принципов свободы слова и недопустимости цензуры. Об этом свидетельствует и наличие пробела по данному вопросу в Федеральном законе “О средствах массовой информации”, который входит в число основополагающих законов в области свободы слова. В диспозиции статьи 3 данного Закона упоминается только предварительная цензура. Вместе с тем к этому закону существует комментарий о том, что данная норма налагает запрет как на предварительную, так и последующую цензуру⁷. Несмотря на то, что к данному Закону существует комментарий, в котором поясняется, что данная норма налагает запрет как на предварительную, так и последующую цензуру, статью 3 Закона необходимо привести в полное соответствие с частью 5 статьи 29 Конституции РФ. Кроме того, закрепление цензуры на уровне законов в том виде, в котором оно существует, может стать действенным механизмом по ограничению свободы слова и управлению деятельностью СМИ.

Думаю, все сказанное свидетельствует о расхождении в понимании вопроса цензуры в отношении СМИ с юридико-технической точки зрения и о наличии пробела в понимании и интерпретации принципов свободы слова, мнений, информации, запрета и недопустимости цензуры. Основная причина этих трудностей заключается в неразработанности данного вопроса, отсутствии доктрины и в тенденциях политики права новейшего времени.

Закон о СМИ: параметры изменений ключевых положений и позиции в экспертном обществе

Сегодня вопрос о свободе слова и цензуре – один из наиболее дискуссионных и острых в российском обществе. Например, в отношении оценки норм, допускающих в законодательстве цензуру⁸, среди экспертов нет единой позиции. Одни (например, М. Трофимов, И. Марцох, И. Левченко) утверждают, что цензура неправомерна, а ее механизмом на законодательном уровне служат акты, направленные на ограничение или недопущение мнения, отличного от официальной позиции властных субъектов, и т.д. Кроме того, подобные формальные ограничения в законах могут выступать в качестве инструмента корректирования повестки дня в публичном пространстве. Другая группа экспертов допускает возможность цензуры в случае необходимости, в том числе в отношении СМИ [Фролова 2012].

Например, Ю. Дмитриев придерживается позиции, что в определенных случаях контроль за содержанием СМИ допустим. Вопрос лишь в том, насколько правомерными являются механизмы этого контроля [Дмитриев 2015]. Однако, как уже было отмечено, основная проблема в сфере свободы слова лежит не только в области юридического, но на уровне ценностной и политической интерпретации ее принципов. Вместе с тем современный законодатель, стремясь восполнить пробелы в праве и усовершенствовать законы, имплементирует новые нормы в действующее законодательство, в том числе и о свободе слова.

Здесь отмечу, что в 2014 г. членами Общественной палаты Российской Федерации и Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека были проведены совместные слушания по вопросам состояния российского законодательства о СМИ. По мнению участников обсуждения, сегодня в отношении свободы слова и, как результат, свободы СМИ наблюдается ряд негативных тенденций (о чем уже упоминалось) ввиду того, что законодательство о средствах массовой информации, в значительной степени, носит ограничительный характер [Филимонов 2014]. Например, некоторые изменения в законодательстве в области свободы слова порождают ряд вопросов⁹, а также являются

⁷ См. Комментарий к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 “О средствах массовой информации” В. Тимошенко, А. Смушкин (<https://www.lawmix.ru/commlaw/647>).

⁸ Даже при условии, что речь идет о чрезвычайном или военном положении (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160088; http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31866/).

⁹ К таковым, в частности, относятся поправка об ограничении иностранного капитала в СМИ, запрет нецензурной брани в СМИ.

слишком абстрактными¹⁰. Это дает возможность для слишком широкого их толкования [Доклад... 2013]. Рассмотрим одну из наиболее существенных правок в Федеральный закон “О средствах массовой информации”, которая затронула вопросы иностранных собственников СМИ.

Как известно, начиная с 2016 г., в новой редакции этого закона был установлен запрет на владение иностранными субъектами¹¹ более чем 20% в уставном фонде любого российского массмедиа. Установление такого ограничения обосновывается необходимостью деофшоризации медийного рынка [Политов 2014], предупреждением административного давления на российские СМИ со стороны иностранных собственников и превентивными мерами в области информационной безопасности государства¹². В пояснительной записке депутатов В. Деньгина, В. Парахина, Д. Вороненкова от 17 сентября 2014 г. дается следующее обоснование о необходимости введения новых ограничений, связанных с учреждением СМИ иностранными лицами. Во многих странах в мировой практике существуют подробные ограничения. Ранее в законодательстве России требования по участию иностранного капитала в СМИ были предусмотрены только в части запрета иностранным юридическим и физическим лицам, а также российским юридическим лицам с более чем 50% иностранного участия в капитале, выступать учредителями СМИ. Данные ограничения позволяли иностранным лицам контролировать учредителей СМИ и оказывать влияние на принятие стратегических решений. В отдельных случаях, по мнению законодателя, такое влияние может угрожать информационной безопасности государства и наносить вред правам и свободам российских граждан.

В то же время существует позиция, согласно которой принятие данных поправок не является достаточно обоснованным, а экономические и политические основания не очевидны [Закон об... 2014]. В экспертном заключении на Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”» отмечается, что его можно рассматривать как “асимметричный ответ на санкции” в отношении Российской Федерации, введенные Европейским союзом, США и некоторыми другими странами. Однако на это следовало бы прямо указать в преамбуле закона, закрепить его временный характер и вывести из-под его действия иностранных инвесторов из тех стран, которые не участвуют в санкционной кампании. По мнению авторов экспертного заключения, принятые поправки не отвечают поставленным целям – предотвращение угрозы информационной безопасности – и не могут внести значительный вклад в укрепление информационной безопасности государства, общества и личности¹³.

Однако ко времени принятия этого закона в России уже существовала практика установления подобных ограничений (с целью обеспечения достаточных гарантий безопасности государства, общества и личности в информационной сфере), и они не являются новеллой для российского законодательства. Так, в принятом в 2008 г. Федеральном законе “О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства” в статье 6 закреплено 45 видов деятельности, которые имеют стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства. К одному из видов такой деятельности, согласно данному закону, относится осуществление телевизионного вещания и радиовещания, если охват территории (где осуществляется теле- и радиовещание)

¹⁰ Например, Закон о противодействии экстремизму и терроризму.

¹¹ К таковым причислены иностранное государство, международная организация, а также находящаяся под их контролем организация, иностранное юридическое лицо, российское юридическое лицо с иностранным участием, иностранный гражданин, лицо без гражданства, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другой страны, совокупно и каждый в отдельности.

¹² См. Пояснительную записку к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”» (<http://www.akarussia.ru/files/docs/604509-6.pdf>).

¹³ См. Экспертное заключение на Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”» от 14 октября 2014 года № 305 – ФЗ (<http://president-sovet.ru/documents/read/264/>).

составляет половину или более половины населения субъекта Российской Федерации. Осуществление хозяйствующим субъектом деятельности в виде редакции и (или) издателя периодического печатного издания, продукция которого выходит в свет тиражом каждого отдельного номера не менее, чем один миллион экземпляров, также является стратегически важным. Кроме того, согласно статье 14 данного Закона, любые сделки иностранных инвесторов, даже с 5% акций, требуют обязательного информирования компетентного государственного органа.

Поэтому можно сделать вывод, что внесение указанных изменений в Федеральный закон “О средствах массовой информации” не только расширяет предмет правового регулирования данного Закона, но может стать причиной правовых коллизий из-за правового регулирования одних и тех же общественных отношений разными федеральными законами. В связи с этим могут возникнуть противоречия в правоприменительной практике¹⁴. Также правовые конструкции нового Закона создают благоприятные условия для недобросовестных иностранных инвесторов, желающих обойти его ограничения с помощью несложных юридических комбинаций. Это может быть реализовано следующим образом: использование договора коммерческой концессии; раздробление системы управления производством и выпуском СМИ на несколько юридических лиц; управление, основанное на обязательственном праве, интеллектуальных правах и др. Недобросовестный иностранный инвестор, выстроив абсолютно законную юридическую схему, легко впишется в требования анализируемого Закона, сохраняя массу возможностей “оказывать влияние на принятие стратегических решений”, “угрожать информационной безопасности государства и наносить вред правам и свободам российских граждан”¹⁵.

Регулирование СМИ в отраслевом законодательстве

Ограничительные тенденции в области политики правового регулирования СМИ наблюдаются и в отраслевом законодательстве. Например, действующая редакция статьи о клевете Уголовного кодекса (УК) РФ, устанавливающая ответственность за распространение любых заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица вне зависимости от характера таких сведений даже в случаях, когда речь идет о политической дискуссии, представляется избыточной и непропорционально ограничивающей свободу выражения мнения. По мнению экспертов Совета по развитию гражданского общества и правам человека, понятие клеветы должно быть дополнено юридической конструкцией “исключительно умышленного” распространения ложных сведений [Филимонов 2014]. В 2013 г. были внесены поправки в статью 152 и 152.1 (а также введена новая ст.152.2) Гражданского кодекса (ГК) РФ, призванные усилить защиту чести, достоинства и деловой репутации частной жизни граждан. В частности, в нем было закреплено, что сбор, хранение, распространение и использование любой информации о частной жизни гражданина без его согласия не допускаются¹⁶. Также нормами ГК РФ предусмотрено право гражданина требовать удаления сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию, в том числе в Интернете. Специалисты Общественной палаты РФ отмечают, что данные нововведения нарушают положения Закона “О средствах массовой

¹⁴ Кроме того, анализируемый Закон имеет ряд неточностей с позиций юридической техники. Среди них можно выделить следующие наиболее существенные правовые пробелы. Во-первых, в анализируемой части Закона (статья 19.1) встречается понятие “участник СМИ”. В действующем Законе о СМИ отсутствует понятие “участник средства массовой информации”. Во-вторых, в пункте 1 статьи 1 Закона отсутствует как открытый, так и закрытый перечень документов, которые подтверждали бы требования статьи 19.1, не предусмотрен механизм оценки в случае предоставления таких документов.

¹⁵ См. Экспертное заключение на Федеральный закон “О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации” от 14 октября 2014 г. № 305-ФЗ (<http://president-sovet.ru/files/a5/ed/a5edb8932d7a17768b4c3c992b5bade7.pdf>).

¹⁶ Исключения составили сведения, собираемые в государственных, общественных или иных публичных интересах, критерии которых законодательно не определены.

информации”, в соответствии с которыми журналист имеет право “искать, запрашивать, получать и распространять информацию”, а неясность формулировок и неоправданно широкий перечень сведений, составляющих “частную жизнь” гражданина, могут привести к тому, что публикация практически любого материала в СМИ способна повлечь за собой риск быть признанной нарушением закона [Горовцова 2013]. Конституционный суд РФ в своем определении уточнил и дополнил, что “частная жизнь” – это область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она носит непротивоправный характер¹⁷. В другом определении Конституционного Суда РФ отмечается, что “лишь само лицо вправе определить, какие именно сведения, имеющие отношение к его частной жизни, должны оставаться в тайне”¹⁸. Здесь возникает вопрос об определении границ понятия “частная жизнь”.

Необходимо отметить, что на практике около 60% исков о защите чести, достоинства, деловой репутации (дела о диффамации) предъявляются российской прессе со стороны высокопоставленных чиновников, видных общественных деятелей, политиков, должностных лиц органов исполнительной государственной власти и т.д. [Арапова, Ледовских 2014]. Статья 152 ГК РФ формально ставит всех истцов и ответчиков по этой категории дел в равное положение, не учитывая при этом, что иски могут быть поданы как главой города к СМИ, по критической публикации, вскрывающей факты злоупотреблений, так и простого гражданина на бытовые, частные темы. В этом отношении показателен опыт зарубежных государств, в частности США: вспомним, например, дело Салливана (New York Times Co. v. Sullivan (1964 г.) [Urofsky 2019]. Такие дела имеют особое значение, ибо именно в результате данных судебных разбирательств были заложены правовые основы для разграничения “частных лиц” и “публичных лиц”. Кроме того, было установлено, что, например, 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.

Показательна в этом плане и практика Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). Например, позиция Суда по поводу высказывания критики в СМИ в отношении политических деятелей заключается в том, что она является естественной частью демократического процесса, даже если речь идет об употреблении оскорбительных или утрированных выражений в адрес политиков или чиновников. Так, в решении по делу Lopes Gomes da Silva v Portugal (Постановление 28 сентября 2000 г.) Суд постановил, что политическая жизнь сопряжена с определенными рисками, которые непосредственно связаны с противостоянием различных идей. И свобода высказывания этих идей служит гарантией демократического процесса в обществе, а свобода СМИ предполагает возможность использования в определенной степени “методов гиперболы или даже провокации”. В решении ЕСПЧ по делу Thorgeirson v Iceland (Постановление 25 июня 1992 г.) отмечается, что общественный интерес в некоторых случаях должен преобладать над защитой репутации политических деятелей и чиновников. По мнению Суда, сегодня во многих государствах диффамация служит инструментом для подавления политических высказываний. Вместе с тем в отношении подобной позиции российское правосудие проявляет достаточно сдержанное отношение. Хотя, как показывает диффамационная практика, судебные разбирательства с участием СМИ в качестве ответчика, с одной стороны, и политических деятелей в качестве истцов – с другой, стало достаточно частым явлением. Это объясняется тем,

¹⁷ См. Определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 2005 г. № 248-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом “б” части третьей статьи 125 и частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» (<http://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-09062005-n-248-o-ob/>).

¹⁸ См. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 № 1253-О “Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Супруна Михаила Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 137 Уголовного кодекса Российской Федерации” (<http://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-28062012-n-1253-o-ob/>).

что в России еще не сформировалась общепринятая модель взаимоотношений между частной и публичной сферой [Черных 2007].

Отдельного внимания заслуживает ограничение деятельности СМИ через различного рода финансовые и фискальные инструменты. В настоящее время широко применяется распространение рекомендаций редакциям СМИ государственными органами, проведение тендеров и конкурсов, отказ государственных или контролируемых государством организаций инфраструктуры СМИ в предоставлении услуг независимым или оппозиционным редакциям, манипулирование редакциями через государственные дотации, ограничение предоставления информации и рекламы неудобным СМИ, злоупотребление государственными субсидиями и монопольными услугами. Необходимо отметить, что вопрос финансирования всегда был одним из первостепенных и значимых для СМИ в России. Так, еще в начале 1990-х гг. в период экономического спада даже самые солидные издания несли крупные убытки, а выход газет поддерживался лишь благодаря выделению правительственной субсидии на погашение долгов. Как отмечает А. Рихтер, злоупотребление государственными субсидиями и монопольными услугами до сих пор продолжает быть действенным механизмом политического контроля над СМИ [Рихтер 2011]. Вместе с тем в последнее время мы видим все больше попыток усиления контроля за Интернет-пространством, в котором большинство современных СМИ имеют свою онлайн-платформу.

Ограничения злоупотреблений свободой слова в интересах общественной нравственности

В государстве, где конституционным дизайном задается демократический вектор развития институтов, важен комплексный подход к пониманию таких конституционных принципов, как свобода слова, свобода мысли, запрет цензуры и др. Рихтер, анализируя практику формально-правового регулирования СМИ в различных странах бывшего СССР и сопоставляя ее с современными международными стандартами в области регулирования массмедиа, предлагает ряд параметров (всего их 15), которые, с одной стороны, позволяют определить уровень правового обеспечения свободы СМИ, с другой – могут быть ориентиром для усовершенствования законодательства в данной области правоотношений. Одновременно он отмечает, что существенную роль играют экономические механизмы воздействия на СМИ и их редакции (например, различного рода субсидии, спонсорство и т.д.) [Рихтер 2011, с. 129]. Вместе с тем даже при наличии определенных параметров не всегда возможно оценить, насколько демократично законодательство в области регулирования СМИ. Например, запрет цензуры в Конституции (второй параметр, который выделяет Рихтер) не является гарантией того, что он будет реализован в полном объеме. Поэтому особое значение имеет правильное понимание и трактовка конституционных принципов и их реализация на практике.

В России одной из самых проблемных сфер как в правовом, так и в политическом пространстве является вопрос соотношения свободы слова и нравственности. Здесь отдельного внимания заслуживает Федеральный закон № 34, вступивший в силу 5 апреля 2013 г., расширивший ограничения на злоупотребление свободой слова. Была введена норма, устанавливающая запрет на использование нецензурной брани в СМИ, за нарушение которой устанавливалась административная ответственность¹⁹. В дополнение к данному закону Роскомнадзором были разработаны и опубликованы рекомендации в определении критериев нецензурной брани. По мнению председателя СПЧ М. Федотова, необходимости введения отдельной нормы, устанавливающей ответственность за использование нецензурной брани, не было, так как ответственность за употребление нецензурной брани содержится в административном законодательстве (в составе такого правонарушения,

¹⁹ См. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации” и статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (http://base.garant.ru/70353432/#block_#ixzz36L.NRjpgj).

как мелкое хулиганство). Кроме того, в Федеральном законе “О государственном языке Российской Федерации” устанавливается недопустимость нецензурной брани в СМИ (ФЗ-53 от 1 июня 2005 г.)

В настоящее время выясняется, что применение российскими судами норм о запрете использования нецензурной брани носит неустоявшийся характер (например, только за 2013 г. Роскомнадзором было вынесено более 30-и предупреждений в отношении тех или иных СМИ). Здесь ярким примером является кейс крупнейшего Интернет-издания “Росбалт”, в отношении которого Роскомнадзор вынес сначала предупреждение о запрете использования нецензурной брани, а затем обратился в суд с требованием лишить данное информагентство статуса СМИ, в результате чего деятельность “Росбалта” была приостановлена по постановлению суда. Однако решение суда первой инстанции после подачи апелляционной жалобы “Росбалтом” было отменено решением Верховного суда Российской Федерации. В своем решении Верховный суд РФ постановил, что право на свободу слова и распространение информации может быть ограничено только в целях защиты конституционных ценностей.

Как отмечается в постановлении суда, необходимо учитывать не только использованные слова и выражения, а также контекст, в котором они употребляются. При ограничении же свободы СМИ необходимо соблюдать принципы разумности, пропорциональности и необходимости. Судом также было отмечено, что не допускается ограничение свободы слова, если основанием является только то, что оно не согласуется с какими-либо устоявшимися моральными нормами, принципами, общественными устоями, религиозными предпочтениями [Вестник... 2014]. Вместе с тем необходимо отметить, что 78% населения полностью поддерживают введение запрета нецензурной брани [Около 80%... 2012].

Расширение контрольных и надзорных функций администрации подзаконными актами

В изучении реализации и применения конституционного принципа свободы слова отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о расширении контрольных и надзорных функций администрации подзаконными актами. Среди них принципиальны Указы Президента РФ, которые не только могут регулировать отношения в области свободы слова, но и приобретают особое значение при наличии пробелов в законодательстве. Особенностью Указов Президента РФ как нормативных актов является то, что они не требуют утверждения со стороны законодательных органов. Это обеспечивает возможность оперативного решения в случае необходимости государственно важных вопросов либо позволяет избежать долгой процедуры принятия и реализации решений. Однако принятие и издание Президентом РФ Указов не всегда получает однозначные оценки. Пример тому – Указ от 9 декабря 2013 г. № 894 “О некоторых мерах по повышению эффективности деятельности государственных средств массовой информации”, в результате которого было ликвидировано крупнейшее информагентство РИА “Новости”. Несмотря на законность данного правового акта, он был подвергнут серьезной критике и вызвал широкую общественную дискуссию.

Широкую критику вызвало и Постановление Правительства РФ, согласно которому в феврале 2012 г. за Роскомнадзором было закреплено право проводить мероприятия по контролю за соблюдением законодательства о СМИ, редакциями, учредителями, распространителями. Также в июне 2012 г. были изданы методические рекомендации по осуществлению такого контроля. Согласно Постановлению, а также данным рекомендациям, контроль будет осуществляться систематически путем плановых и внеплановых мероприятий. При этом взаимодействие между объектом контроля и органом, осуществляющим контроль, не является обязательным требованием. Данное Постановление также вызвало критику со стороны экспертов и было воспринято как угроза конституционным принципам свободы слова и плюрализма мнений.

Можно констатировать, что за последние годы государственная политика в информационной сфере оказалась направлена на закрепление ограничительных мер в отношении свободы слова и деятельности средств массовой информации. При сохранении формального недопущения цензуры это создает опасность ее фактического введения путем использования отдельных законодательных, судебных и внесудебных административных практик²⁰. В современном российском законодательстве, которое составляет правовую основу деятельности средств массовой информации, есть нормы, которые ставят вопрос о понимании и интерпретации законодателем конституционного принципа свободы слова. Вместе с тем, на мой взгляд, необходимо учитывать влияние этикетических традиций, которые обуславливают взаимоотношение государства и общества, а значит, и способы политической коммуникации.

Следует отметить, что сегодня в России, например по результатам опроса, проведенного Левада-Центром, 61% респондентов допускает нарушение некоторых демократических принципов и ограничение свобод (это при условии, что значительная часть населения (39% из 100%) ассоциирует понятие “демократия” со свободой слова, свободой печати и вероисповедания) [Представления... 2015]. Как отмечает Д. Москвин, в 1990-е гг. граждане редко пользовались предоставленной им возможностью свободы слова и не всегда были готовы к свободному выражению своего мнения. Для граждан являлось более приоритетным решение экономических вопросов. Свобода слова, свобода выражения – это специфический институт, чье функционирование определяется как волей политических акторов, так и готовностью граждан пользоваться правом [Москвин 2007].

Эти традиции сформировались под влиянием более жестких социально-экономических и политических условий. Поэтому в России существует опасность подмены правового регулирования реализации принципа свободы слова и деятельности средств массовой информации различными формами их контроля и ограничений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Арапова Г.Ю., Ледовских М.А. (2014) Диффамация в СМИ. Воронеж: ООО Фирма “Элист”.
Вестник “Прецеденты и позиции”. № 3 (2014) / под ред. С.А. Пашина (<http://president-sovet.ru/files/c8/20/c8206465da056097124c32b711443cbe.pdf>)
Горюхова М. (2013) Статья 152.2 ГК РФ: о новых правилах охраны частной жизни // Гарант.ру Информационно-правовой портал (<http://www.garant.ru/article/502224/#ixzz3QLg5MLJi>).
Дмитриев Ю.А. (2018) Возрождение цензуры в СМИ как символ демократических реформ (<http://mognovse.ru/ffb-vozrozhdenie-cenzuri-smi-kak-simvol-demokraticeskih-reform.html>).

²⁰ Данная тема приобрела актуальность в связи с вступлением в 2019 г. в силу блока поправок в ФЗ “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и Кодекс об административных правонарушениях, получивших известность как законы о запрете распространения фейковых новостей и оскорблении представителей власти (на сайтах СМИ и в информационно-телекоммуникационных сетях). Первый из них вводит понятие “недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений” и предусматривает ее блокирование в случае, если она создает “угрозу причинения вреда” жизни или здоровью граждан, нарушения общественного порядка или безопасности, возникновения помех функционированию инфраструктуры и связи. Второй – вводит санкции за распространение материалов, “в неприличной форме” оскорбляющих нравственность и человеческое достоинство, проявляющих неуважение к обществу, государству и его символике, конституции и органам государственной власти. Предусматривается блокирование подобных публикаций в досудебном порядке Роскомнадзором по обращению Генеральной прокуратуры. Данные законодательные нововведения, в силу неопределенности ряда формулировок, позволяют существенно ограничить свободу информации во внесудебном порядке, стимулируя самоцензуру, хотя их трактовка, конечно, будет зависеть от правоприменительной практики. Еще на стадии обсуждения и принятия эти инициативы вызвали серьезную озабоченность демократической общественности и критику со стороны Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ, а также журналистов и правозащитников, указавших, в частности, на противоречие ряда положений новых законодательных поправок пункту 5 статьи 29 Конституции РФ (о гарантиях свободы массовой информации и запрете цензуры). См., например, <https://www.novayagazeta.ru/news/2019/03/12/149945-bolee-sta-zhurnalistov-i-pravozashchitnikov-vystupilo-protiv-zakonov-o-feyk-nyus-i-oskorblenii-vlasti-v-internete>.

Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год (2013) (https://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_grazhdanskoe_obshestvo_2013_itog.pdf).

Закон об иностранных акционерах в СМИ: что дальше? (интервью Е. Альбац с Е.В. Деньгиным, В.М. Шкулевым, И.С. Ваганом) (2014) // Эхо Москвы, 29 сентября (<http://echo.msk.ru/programs/albac/1408500-echo/>).

Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст. Аналитический доклад (2013) (http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/2013_Analit_report_full.pdf).

Медушевский А.Н. (2015) Политические сочинения: право и власть в условиях социальных трансформаций. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив.

Москвин Д.Е. (2007) Трансформация политической системы России: институциональный аспект. Дис. канд. полит. наук. Екатеринбург.

Около 80% опрошенных поддерживают введение в России запрета на использование нецензурной брани, в том числе в произведениях литературы и искусства (2012) // Гарант.ру Информационно-правовой портал (<http://www.garant.ru/ia/research/499049/>).

Политов Ю. (2014) Пятая доля: иностранцы не могут иметь больше 20% в СМИ // Российская газета, 17 октября (<http://www.rg.ru/2014/10/17/smi.html>).

Представления о демократии (2015) // Пресс-выпуск Левада-Центр (<http://www.levada.ru/14-04-2015/predstavleniya-o-demokratii>).

Рихтер А.Г. (2011) Международные стандарты и зарубежная практика регулирования медиа. М.: Издание ЮНЕСКО.

Филимонов А. (2014) Свобода слова и российское законодательство: тенденции последних лет // Гарант.ру Информационно-правовой портал (<http://www.garant.ru/article/548283/>).

Фролова И.Г. (2012) Цензура СМИ в России: за и против // Право и безопасность. № 1 (41). С. 30–35

Черных А.И. (2007) Власть демократии – Власть медиа? Препринт WP14/2007/04. М.: ГУ ВШЭ.

Skillen D. (2017) Freedom of Speech in Russia: Politics and Media from Gorbachev to Putin. London: Routledge.

Urofsky M.I. New York Times Co. v. Sullivan. Law Case (2019) (<https://www.britannica.com/event/New-York-Times-Co-v-Sullivan>).

The Constitutional Principle of Freedom of Speech: Practices of Mass Media Regulation in Contemporary Russia

*E. BONDARIK**

***Bondarik Eseniya** – student of Doctoral School of Political Science, Higher School of Economics. Address: 20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: bondarikev@gmail.com

Abstract

The constitutional principle of Freedom of Speech defines the main direction of State policy in this field. However, in contemporary Russia there is the gap between the principle of Freedom of Speech which is enshrined formally in the law and its implementation. The main problem is Freedom of Speech and as a result freedom of the mass media is at the level of values and political interpretation of “what does Freedom of Speech mean” and “what are the limits of this freedom”. As a consequence, as well as the prevalence of political imperatives over legal – it’s being established to abuse of the legal right to restriction Freedom of Speech and freedom of mass media in Russia. The issue lies in the field of discretion - legislative prohibitions and administrative restrictions – ranging from existing legislation to court’s decisions regarding blocking of websites and the preventions of supervisory authorities. This research includes the next key purposes: to identify conflicts and inconsistencies into legal framework, to analyse the most substantial amendments in legislation to the domain of mass media regulation, to analyse the current law enforcement practices. The review of expert’s positions in the field of mass media in order to define adequate policies of regulation in this field also were reflected and elucidated.

Keywords: censorship, freedom of speech, mass media, constitutional principles, Russia, legislation, enforcement practices, defamation.

REFERENCES

- Arapova G.YU., Ledovskih M.A. (2014) *Diffamaciya v SMI* [Defamation in Mass-media]. Voronezh: OOO Firma "EHlist".
- Chernyh A.I. (2007) *Vlast' demokratii – Vlast' media?* Preprint WP14/2007/04 [Is the Power of Democracy – Is the Power of Media? Preprint WP14/2007/04]. Moscow: GU HSE
- Dmitriev Yu. A. (2015) *Vozrozhdenie cenzury v SMI kak simvol demokraticheskikh reform* [The Revival of Censorship in the Mass-media As a Symbol of Democratic Reforms] (<http://mognovse.ru/ffb-vozhrozhdenie-cenzuri-smi-kak-simvol-demokraticheskikh-reform.html>).
- Doklad Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federacii o sostoyanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiyskoy Federacii za 2013 god (2013) [The Report of The Civic Chamber Of the Russian Federation On the State of Civil Society in the Russian Federation Over 2013] (https://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_grazhdanskoe_obshestvo_2013_itog.pdf).
- Filimonov A. (2014) Svoboda slova i rossiyskoe zakonodatel'stvo: tendencii poslednih let [Freedom of speech and Russian legislation: the tendencies of the recent years]. *Garant.ru Informatsionno-pravovoy portal* (<http://www.garant.ru/article/548283/>).
- Frolova I.G. (2012) Cenzura SMI v Rossii: za i protiv [Media Censorship in Russia: Pros and Cons]. *Pravo i bezopasnost'*, no. 1 (41), pp. 30–35.
- Gorovcova M. (2013) Stat'ya 152.2 GK RF: o novykh pravilah ohrany chastnoy zhizni [The article 152.2 of the Civil Code: about new rules of the protection of a person's private life]. *Garant.ru Informacionno-pravovoy portal* (<http://www.garant.ru/article/502224/#ixzz3QLg5MLJi>).
- Konstitucionnye principy i puti ih realizacii: rossiyskiy kontekst. Analiticheskiy doklad* [Constitutional Principles and Ways of Their Implementation: Russian context. Analytical report] (http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/2013_Analit_report_full.pdf).
- Medushevskiy A.N. (2015) *Politicheskie sochineniya: pravo i vlast' v usloviyah social'nykh transformatsiy* [The Collected Works: Law and Power Under the Social Transformation]. Moscow; St. Petersburg: Centr gumanitarnykh iniciativ.
- Moskvina D.E. (2007) Transformatsiya politicheskoy sistemy Rossii: Institutional'ny aspekt. Dis. kand. polit. nauk. Ekaterinburg.
- Okolo 80% oproshennykh podderzhivayut vvedenie v Rossii zapreta na ispol'zovanie necenzurnoy brani, v tom chisle v proizvedeniyakh literatury i iskusstva [In Russia about 80% of respondents support the imposition of foul language ban, including the field of literature and art]. *Garant.ru Informacionno-pravovoy portal* (<http://www.garant.ru/ia/research/499049/>).
- Polotov Yu. (2014) Pyataya dolya: inostrancy ne mogut imet' bol'she 20% v SMI [Foreign Owners can't have more than 20% in the mass-media]. *Rossiyskaya gazeta*, October 21 (<http://www.rg.ru/2014/10/17/smi.html>).
- Predstavleniya o demokratii (2015) [Understanding of Democracy]. Press-vypusk Levada-Centr (<http://www.levada.ru/14-04-2015/predstavleniya-o-demokratii>).
- Rihter A.G. (2011) *Mezhdunarodnye standarty i zarubezhnaya praktika regulirovaniya media* [International Standards and Foreign Practice of Mass-media Regulation]. Moscow: Izdanie YUNESKO.
- Skillen D. (2017) *Freedom of Speech in Russia: Politics and Media from Gorbachev to Putin*. London: Routledge.
- Urofsky M.I. (2019) *New York Times Co. v. Sullivan. Law Case* (<https://www.britannica.com/event/New-York-Times-Co-v-Sullivan>).
- Vestnik "Precedenty i pozicii"* no. 3 (2014) [Bulletin "Precedents and Positions" no. 3], pod red. S.A. Pashina (<http://president-sovet.ru/files/c8/20/c8206465da056097124c32b711443cbe.pdf>).
- Zakon ob inostrannykh akcionerah v SMI: chto dal'she? (interv'yu E. Al'bac s E.V. Den'ginym, V.M. SHkulevym, I.S. Vaganom) (2014) [Foreign Investors Act: What's Next? The interview with E. Al'bac s E.V. Den'ginym, V.M. SHkulevym, I.S. Vaganom]. *Ekho Moskvy*, September 29 (<http://echo.msk.ru/programs/albac/1408500-echo/>).