

ТОЧКИ несвободы

Андрей **РИХТЕР**
МОСКВА

НЕДОСТАТКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СВОБОДЫ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ

Почему в мире стало общепринятым причислять Россию к странам, в которых нет свободы массовой информации и свободы журналистики?

Учитателя, который изучает международные стандарты и зарубежный опыт регулирования деятельности 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? Чем именно плохо отечественное право о СМИ — размышляет ведущий в России эксперт по этой тематике Андрей Рихтер

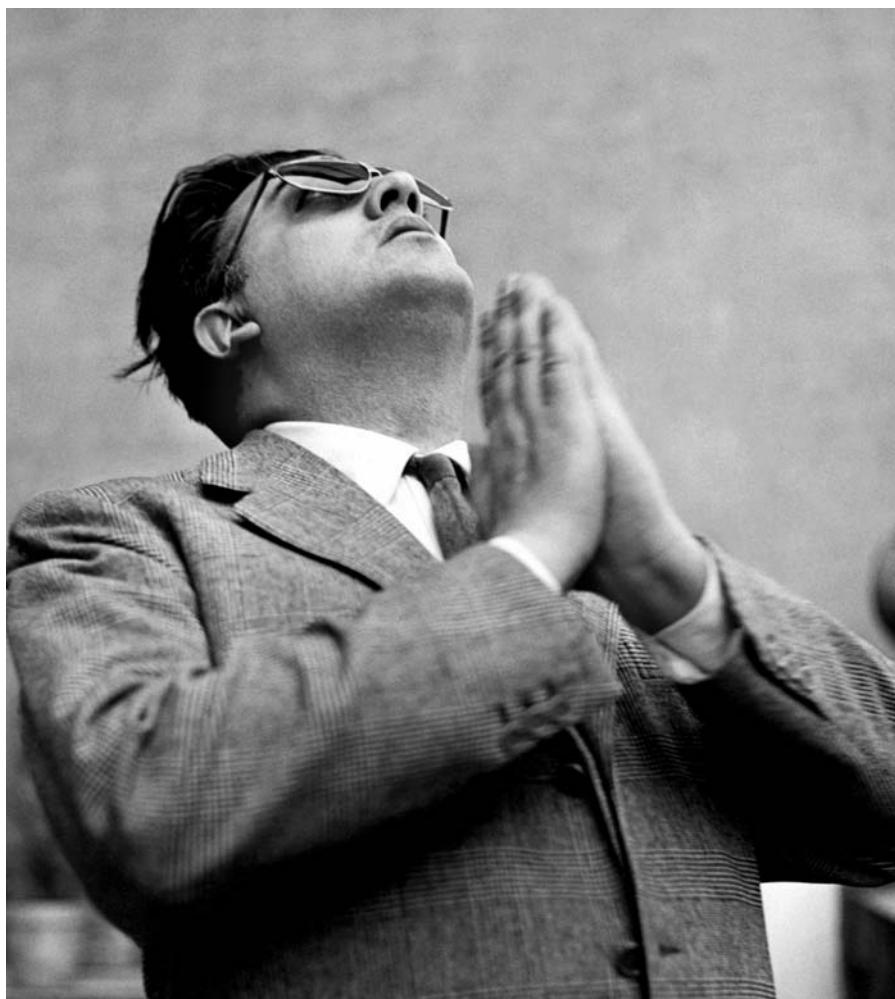
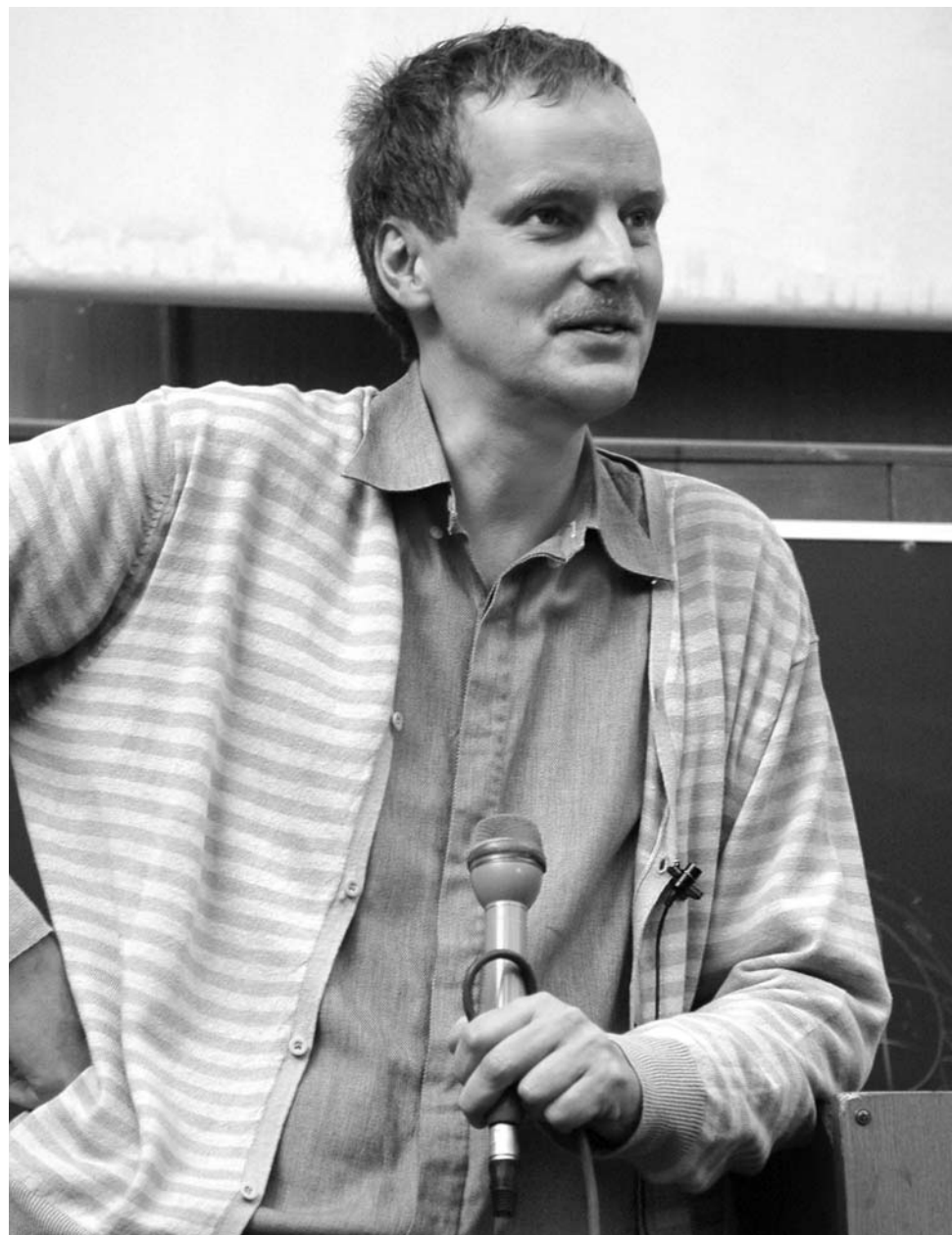


Фото Таццо Секьяроли. Федерико Феллини. 1955. Выставка «Феллини. Гранд-парад»

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 идет 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.

Таковыми 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 нападений на журналистов труднее стало бы находить исполнителей, гораздо реже враги свободной прессы пытались бы прибегнуть к столь дикой форме давления. Попробуем систематизировать

БИО

Андрей Рихтер — зав. кафедрой правового регулирования СМИ факультета журналистики МГУ имени М.В. Ломоносова. Имеет более 140 публикаций, в том числе учебник «Правовые основы журналистики», хрестоматию и программу по этому учебному курсу. Специалист по отечественному и зарубежному праву СМИ, в том числе постсоветских государств. Автор книги «Свобода массовой информации в постсоветском пространстве»

недостатки законодательного обеспечения свободы массовой информации в России 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 счет средств от продажи рекламы, но также, причем 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 идет на дополнительные траты — на финансирование производства, закупку дорогостоящих программ и фильмов, покупку новейшего

оборудования, повышение зарплаты и гонораров (а значит, и переманивание лучших профессионалов из частных СМИ), на снижение розничной цены изданий. Государственные СМИ имеют тарифные преимущества перед частными по распространению сигнала, им часто оказываются преференции государственные типографии. Государственные СМИ по сравнению с частными имеют более облегченный доступ к источникам информации из органов власти, им скорее ответят на запрос или дадут интервью политики и должностные лица.

Все это ведет к тому, что государственные СМИ становятся лидерами как на общенациональном рынке телевидения, радио и газет, так и на региональном. В результате им 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 свое в сфере развлечений читателей, радиослушателей и телезрителей, где интересы государственных СМИ не столь амбициозны. Ситуация развивается по спирали, закрепляя преимущества и силу одних за счет других СМИ, делая рынок свободных СМИ по меньшей мере ущербным.

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 руководителей 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, а также 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 создает в своем лице определенный стандарт объективной и подотчетной аудиторией работы. Это изменяет в лучшую сторону отношение общества к журналистике, повышает требовательность аудиторией,



Сергей Лемехов. Мы едем-едем-едем. CARTOONBANK.RU

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 слоев общества. Важным является также плюрализм культурный, языковой, национальный, религиозный и т.д.

Для защиты плюрализма и общественных интересов право выработывает ясные и объективные критерии определения победителей в прозрачной процедуре лицензионного конкурса. В такой ситуации общество развивается гармонично, имея возможности для свободной дискуссии. Современная демократия предполагает, что право создает условия для такого плюрализма, отделяя лицензирующий орган от политической машины управления

государством. Политиком не позволяется 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 среднестатистического платежеспособного зрителя и слушателя наиболее доступными для его понимания, не вызывающими внутреннего сопротивления или умственных усилий программами.

ПОКУШЕНИЕ НА ЖИЗНЬ ЖУРНАЛИСТА ДОЛЖНО БЫТЬ ПРИРАВНЕНО К ПОКУШЕНИЮ НА ЖИЗНЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИЛИ ОБЩЕСТВЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ

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 ведет 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 за оскорбление должностного лица, стало достаточно общепринятой судебной практикой. В то же время в западных государствах распространение недостоверных, порочащих или оскорбительных сведений обычно является предметом разбирательства в гражданском, а не в уголовном суде. При этом соответствующая статья в уголовном кодексе остается.

Последние десятилетия доминирующей демократической концепцией стало убеждение, что уголовное наказание за выражение своего оскорбительного мнения или необоснованных утверждений порочащего характера является чрезмерным, даже если речь идет не о лишении свободы, а о штрафе. В демократическом обществе достаточными являются 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 ведет к самоцензуре журналистов, что зачастую влечет 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 выдается и регистрация производится, практика показывает, что отказы в регистрации нарушают право на свободу выражения мнения, а бюрократическая процедура регистрации усложняет реализацию этого права.

Регистрация еще более опасна по той причине, что ее отмена ведет 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 определенностью и ясностью предсказать границы правонарушений и дозволенного 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 несет ответственность за нарушение закона, но и его коллеги, которые лишаются работы.

Это не может не вести к самоцензуре в журналистике, боязни затрагивать определенные 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.

(Статья представляет собой заключение из готовящейся к печати книги автора «Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики». Издание ЮНЕСКО. — М.: факультет журналистики МГУ, 2011) &