

На правах рукописи

Погребинская Людмила Александровна

**РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ СВОБОДЫ
МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ: РОССИЙСКОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА ЕГО
ПРИМЕНЕНИЯ**

12.00.02 конституционное право; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук
профессор
Матейкович М.С.

Тюмень, 2009

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права
Института государства и права Государственного образовательного
учреждения высшего профессионального образования
«Тюменский государственный университет»

Научный руководитель	Доктор юридических наук, профессор Матейкович Максим Станиславович
Официальные оппоненты	Доктор юридических наук, профессор Кравец Игорь Александрович Кандидат юридических наук Межецкий Андрей Николаевич
Ведущая организация	Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Уральская академия государственной службы»

Защита состоится 10 октября 2009 года в ____ часов на заседании диссертационного Совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г.Тюмень, ул.Ленина, 38 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан _____ сентября 2009 года.

*Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор*

В.Д.Плесовских

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Информация во всем ее разнообразии играет определяющую роль на протяжении всего развития цивилизации. Но ее решающее значение многократно возрастает в современных условиях, в период формирования информационного общества. Бурное развитие новейших информационных технологий резко усиливает массовый характер информационных процессов. В свою очередь, это оказывает самое непосредственное влияние на развитие человеческого потенциала, формирование общественного сознания, легитимность политики, государственного управления, состояние экономики и даже на результаты военных конфликтов, когда военные действия по их завершении на полях сражения продолжают на печатных площадях, в теле- и радиоэфирах и т.д., что еще раз наглядно продемонстрировали события августа 2008 года в Южной Осетии. Свобода массовой информации является одним из необходимых условий демократического развития общества и государства, защиты демократических ценностей, в том числе прав и свобод человека. Она обеспечивает свободу идей, мнений, их беспрепятственного гласного выражения, выступает одним из необходимых условий для реализации права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Осуществление правомочий в сфере массовой информации способствует установлению как прямой, так и обратной связей в системе государственного управления, предоставляет возможность реализовать право на участие в управлении делами государства, с учетом чего ее значение повышается в ходе реализации избирательного права и права на участие в референдуме. Свобода массовой информации является одним из неотъемлемых элементов духовной и творческой свободы и т.д.

Все это обуславливает значимость проблемы нормативно-правового определения и реального обеспечения возможностей свободы массовой информации. Как известно, законодательная регламентация конституционных прав и свобод выступает в качестве необходимого условия их реализации, в нормах и посредством отраслевого законодательства осуществляется действие Конституции Российской Федерации. Поэтому выявление и разрешение проблем законодательного регулирования свободы массовой информации во многом способствует обеспечению ее эффективного практического осуществления. Как отметил Президент Российской Федерации Д.А.Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года, «бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется всё тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает её к опасным выводам и опасным действиям. Бюрократия ...берёт под контроль средства массовой информации – чтобы не сказали чего-то не так». Для развития институтов демократии, указал Президент, «свобода слова должна быть обеспечена технологическими новациями. Опыт показал, что уговаривать чиновников «оставить в покое» СМИ практически бесполезно. Нужно не уговаривать, а

как можно активнее расширять свободное пространство Интернета и цифрового телевидения. Никакой чиновник не сможет препятствовать дискуссиям в Интернете или цензурировать сразу тысячу каналов»¹.

Посвященный свободе массовой информации Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (далее также – Закон о СМИ) принят почти два десятилетия назад. С момента начала его действия в стране и мире произошли кардинальные изменения в развитии связи и технических средств передачи информации, в нормативном регулировании информационных процессов. Международным сообществом выработаны международно-правовые основы свободы массовой информации и критерии ее оценки. Конституцией Российской Федерации, принятой двумя годами позднее Закона о СМИ, свобода массовой информации и недопустимость цензуры определены во взаимосвязи и взаимодополнении с иными конституционными правами и свободами, в первую очередь, со свободой мысли и слова и правом на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Предусмотренные статьей 29 Конституции России права и свободы получают законодательное развитие. Так, действует новая редакция Федерального закона в сфере информации, информационных технологий и их защиты, приняты ряд федеральных законов в области защиты персональных данных, доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, судов, совершенствуется законодательное определение доступа к СМИ политических партий и т.д.

Изменились общественные приоритеты в отношении традиционных средств массовой информации, среди которых доминирующее значение приобрело телевидение. Стремительное развитие технических средств и информационных технологий трансформировало режим производства и распространения информации, наделив его трансграничным и вненациональным характером. Огромное значение в жизни современного общества приобрела глобальная сеть Интернет, в связи с чем наряду с традиционными печатными, телевизионными, радиийными СМИ, их электронными версиями, появляются и приобретают все более решающую роль абсолютно новые информационные технологии в сфере производства, обретения и распространения массовой информации.

Эти процессы требуют интенсивного законотворчества, его всестороннего и эффективного воздействия на практическое осуществление конституционной свободы массовой информации. Актуальность решения указанных проблем влечет необходимость проведения комплексного конституционно-правового анализа законодательного выражения свободы массовой информации в соотнесении с правоприменительной практикой в данной сфере, что и предопределило выбор темы диссертационного исследования.

¹ Парламентская газета. 2008. 7-13 ноября. №69.

Объект и предмет исследования. Объект исследования составляют общественные отношения, складывающиеся в сфере свободы массовой информации в интегрированном контексте с другими конституционными правами и свободами. Предметом исследования являются проблемы состояния и совершенствования законодательного регулирования свободы массовой информации (с учетом складывающейся правоприменительной практики) как условия для реализации данной свободы.

Цель и задачи исследования. Основной целью работы является получение новых научных знаний о механизме реализации свободы массовой информации как индивидуального правомочия, так и правового состояния гражданского общества в целом. Для достижения указанной цели в исследовании поставлены задачи:

- установить основные исторические тенденции развития конституционно-правового регулирования свободы массовой информации;
- определить понятие свободы массовой информации и провести анализ составляющих ее элементов, выделить характерные признаки;
- проанализировать международные стандарты в сфере массовой информации и выделить конституционно-правовое содержание свободы массовой информации;
- на основании анализа международно-правовых норм и конституционных основ свободы массовой информации определить ее место и роль в системе прав и свобод, гарантированных Конституцией России;
- рассмотреть законодательство о свободе массовой информации как первоочередное условие по исполнению государственной обязанности по созданию условий для практического осуществления данной свободы;
- оценить необходимую достаточность и полноту законодательного закрепления свободы массовой информации,
- решить вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий властных органов в сфере нормативного регулирования данной свободы;
- исследовать правоприменительную практику органов прокуратуры как одну из основ для определения эффективности законодательного регулирования названной свободы и перспектив его развития;
- в результате проведенного анализа сформулировать меры по совершенствованию юридического оформления данной свободы.

Степень разработанности темы. Феномен свободы массовой информации и деятельность средств массовой информации в различных аспектах их сущности вызывают в последнее десятилетие значительный исследовательский интерес, причем не только в рамках юридических наук. Отдельные стороны реализации свободы массовой информации исследовались в работах Г.А.Алхутовой, В.В.Балытникова, М.К.Башаратьяна, В.Г.Елизарова, А.А.Малиновского, С.А.Локинской, Е.В.Лысовой, К.А.Орлова, В.В.Стаховой и др. Высокая научная значимость данных работ внесла вклад в формирование представлений о свободе массовой информации. В то же время интенсивность общественного и технического развития, постоянное обновление действующего

законодательства требуют дальнейшего теоретического изучения проблем реализации указанной свободы, в том числе комплексного исследования ее законодательного обеспечения с учетом формирующейся правоприменительной практики. Представляется, что результаты исследования, проведенного в предложенном автором контексте, позволят обогатить научные представления в данной сфере.

Теоретическая основа диссертации базируется на основополагающих концепциях теории права и конституционного права, разработанных в трудах таких ученых, как С.А.Авакьян, С.С.Алексеев, М.В. Баглай, А.Б.Венгеров, Т.Д.Зражевская, В.Т.Кабышев, Е.И.Козлова, А.Н. Кокотов, И.А.Кравец, О.Е.Кутафин, В.О.Лучин, А.В.Малько, М.Н.Марченко, М.С.Матейкович, Н.И.Матузов, В.В.Невинский, В.С.Нерсисянц, А.С.Пиголкин, С.В.Поленина, М.М.Рассолов, Р.А.Ромашов, Б.А.Страшун, Ю.А.Тихомиров, Т.Я.Хабриева, Г.Н.Чеботарев и др.

В диссертации также использовались отраслевые исследования по проблемам прав и свобод человека и гражданина, правового регулирования в сфере массовой информации и прокурорского надзора следующих авторов: М.И.Абдуллаева, А.И.Алексеева, В.И.Баскова, Ю.М.Батурина, Д.Н.Бахраха, И.Л.Бачило, В.Г.Бессарабова, С.А.Комарова, В.А.Копылова, Н.В.Мельникова, В.Н.Монахова, В.Н.Лопатина, Е.А.Лукашевой, В.И.Рохлина, В.В.Сильченко, Ю.И.Скуратова, М.А.Федотова, С.Н.Шевердяева, В.Л.Энтина, В.Б.Ястребова и др. Практические рекомендации разработаны с учетом работ В.Г.Афонасьева, В.В.Балытникова, А.Е.Воинова, Е.В.Лысовой, В.Н.Наумова, С.И.Семилетова, Я.Н.Засурского, А.Г.Рихтера, В.С.Хижняк и др.

Методологическую основу исследования составляют современные общенаучные и частно-научные методы познания. Среди наиболее значимых из них – исторический, системный, сравнительно-правовой, нормативно-логический.

Нормативно-правовое регулирование свободы массовой информации исследовано в историческом развитии, что позволяет установить его соответствие основополагающим концепциям общественного развития в определенный период и выявить преемственность в правовом регулировании. Системный подход позволил оценить сложившуюся иерархию норм права, закрепляющих свободу массовой информации. Сравнительно-правовой метод исследования использован при анализе конституций зарубежных федеративных государств и зарубежного законодательства, регулирующего сферу массовой информации. На основании методов толкования права, юридического моделирования проведено изучение современного законодательства о свободе массовой информации, практики его исполнения и подготовлены предложения по дальнейшему совершенствованию нормативных правовых актов.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена тем, что оно является одной из первых комплексных работ, в которой выражение свободы массовой информации в действующем законодательстве

рассмотрено как одно из необходимых условий, создаваемых государством для реализации данной свободы. Оценка полноты и достаточности законодательного закрепления данной свободы, форме ее юридического выражения, конкретности разграничения полномочий в сфере правового регулирования проведена в диссертации с учетом правоприменительной практики органов прокуратуры. По итогам исследования предложены пути совершенствования законодательного регулирования свободы массовой информации.

В итоге анализа конституционных положений, в том числе конституций зарубежных федеративных государств, российского законодательства и правоприменительной практики, оценки разработанных в данной сфере законопроектов, решений Конституционного Суда Российской Федерации, международных правовых стандартов, с учетом практики Европейского Суда по правам человека сформулированы **положения, выносимые на защиту:**

1. Конституционная свобода массовой информации – гарантированное Основным Законом государства состояние гражданского общества, при котором осуществляется беспрепятственное производство, поиск, получение и распространение сведений, сообщений, предназначенных для неопределенного круга лиц, отсутствует цензура. Свобода массовой информации носит как индивидуальный характер, реализуясь в правомочиях лица на производство, поиск, получение и распространение массовой информации, так и является общим правовым отношением правообеспечительного характера, при котором законодательство препятствует государственному произволу и злоупотреблениям индивидуальной свободой.

2. Реализация индивидуальной конституционной свободы массовой информации не отличается от механизма реализации субъективных конституционных прав и свобод и представляет собой использование возможностей производить, искать, получать, распространять массовую информацию, предназначенную для неопределенного круга лиц в рамках, при которых такое использование не нарушает прав и свобод других лиц, интересов общества и государства.

Реализация свободы массовой информации в российском законодательстве есть установление организационных механизмов осуществления свободы массовой информации в отечественных нормативных правовых актах, соблюдение запрета на введение цензуры.

3. Определение массовой информации, предусмотренное в Законе Российской Федерации «О средствах массовой информации», нуждается в соотнесении с законодательным определением информации как более общей категории и в закреплении основных признаков, присущих массовой информации. В этой связи предлагается следующее авторское определение данного понятия: «массовая информация - предназначенные неопределенному кругу потенциальных получателей публичные сведения, сообщения, данные (в том числе выраженные в алфавитно-цифровом,

звуковом, графическом, фото, видео, анимационном виде), изготовление, распространение, поиск и получение которых осуществляется посредством специальных технических средств и технологий».

4. Конституция Российской Федерации, определяя сложную и многофакторную структуру свободы массовой информации, как автономной конституционной свободы, закрепляет ее во взаимосвязи и взаимодополнении со свободой слова и мысли, свободой выражения мнений и правом на информацию в качестве одного из важнейших условий для их реализации. Более того, являясь составной частью в группе иных основных прав и свобод человека и гражданина, свобода массовой информации выступает также одной из весомых гарантий их государственного обеспечения.

5. Как самостоятельный объект правового регулирования свобода массовой информации регулируется нормами различных отраслей законодательства, что находит отражение в целостной совокупности систематизированных нормативных правовых актов, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой, которая представляет собой самостоятельный сквозной институт российского законодательства о свободе массовой информации. Совокупность данных нормативных правовых актов структурируется в рамках горизонтального (отраслевого), вертикального (иерархического) и федеративного компонентов системы российского законодательства.

6. Действующая редакция Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», ставящая содержание свободы массовой информации в зависимость от ограничений, установленных «законодательством о средствах массовой информации», фактически допускает установление этих ограничений актами (включая подзаконные) всех отраслей отечественного законодательства. Такое регулирование не отвечает конституционным требованиям о допустимости ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина, в связи с чем представляется необходимым фиксировать ограничения свободы массовой информации в одном законе.

7. Современное состояние законодательного регулирования в сфере свободы массовой информации не отвечает уровню развития технических средств распространения массовой информации и освоения информационных ресурсов. Так, насущным требованием является необходимость законодательного регулирования телерадиовещания, обеспечивающего соответствие как современным технологическим параметрам, так и правовую определённость для противодействия недобросовестной конкуренции и максимально возможной защиты общественных интересов. Резко возросшая роль телекоммуникационных сетей обуславливает необходимость распространения конституционных гарантий свободы массовой информации и соответствующих публичным интересам ограничений данной свободы в сети Интернет.

8. Несмотря на предусмотренный в Законе о СМИ исключительно федеральный уровень регулирования, фактически свобода массовой информации регулируется как федеральными, так и региональными нормативными правовыми актами. Это обусловлено недостаточно четким конституционным разграничением предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в данной сфере, в силу чего в законодательство о свободе массовой информации проникают нормы региональных правовых актов, регулирующих вопросы культуры, выборов и референдумов, защиты детства, бюджетных правоотношений. Кроме того с учетом внутренней коллизии норм Закона о СМИ (статьи 5 и 37), подлежащей скорейшему устранению, в совокупность норм о свободе массовой информации законодательства попадают и нормативные правовые акты органов местного самоуправления. В этой связи обосновывается необходимость введения абсолютного запрета на региональное и муниципальное нормирование свободы массовой информации.

9. Наряду с принятием нормативных правовых актов, отвечающих общепризнанным принципам права и международным нормам, вторым обязательным условием реализации свободы массовой информации как воплощения юридических предписаний в правомерных действиях участников общественных отношений является существование эффективно функционирующей государственной власти, которая, обеспечивая равноправие и защиту от произвола, способна также объективно и своевременно выявлять и устранять дефекты правового регулирования. Одним из основных государственных институтов, направленных на обеспечение исполнения законодательства в сфере массовой информации и, одновременно, его совершенствование, является прокурорский надзор. Результаты прокурорской деятельности, с одной стороны, проявляются в непрерывном мониторинге исполнения законов всеми субъектами (в том числе уполномоченным контролирующим органом), надзоре за законностью издаваемых ими правовых актов и за соблюдением конституционных прав и свобод в сфере массовой информации, с другой – дают возможность активно влиять на состояние действующей законодательной базы и ее совершенствование. В свою очередь, обеспечение принципа гласности в деятельности самой прокуратуры вносит существенный вклад в процесс практического осуществления конституционной свободы массовой информации.

Практическое значение работы. Проведенный во взаимосвязи с происходящими общественными, правовыми, технологическими преобразованиями анализ законодательного регулирования свободы массовой информации может быть положен в основу предложений по совершенствованию российского законодательства и научного обоснования оптимизации правоприменительной практики. Результаты исследования представляют определенный интерес для дальнейших научных исследований не только в сфере реализации свободы массовой информации, но и других конституционных прав и свобод, в первую очередь, избирательного права,

при исследовании сходных проблем в области теории права, информационного права и т.д. Теоретические положения могут быть использованы в учебном процессе студентами юридических вузов и факультетов.

Апробация результатов исследования. Полученные в результате исследования основные выводы освещались в ходе научных, в том числе международных, конференций, нашли отражение в практике осуществления надзора за исполнением законов и законностью правовых актов прокуратуры Тюменской области.

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, первая из которых состоит из четырех, вторая – из трех параграфов, заключения и списка использованной литературы и нормативного материала.

II. СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены его предмет, цель, задачи, сформулирована научная основа исследования, его значимость и практическая новизна, а также положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Свобода массовой информации в механизме конституционно-правового регулирования» посвящена определению свободы массовой информации как объекта конституционно-правового регулирования с учетом истории ее нормативного закрепления, международно-правовых основ и содержания такой базовой категории, как информация. В **первом параграфе «История становления конституционно-правового регулирования свободы массовой информации»** проведен исторический анализ правового регулирования свободы массовой информации, которое условно разделено на четыре периода: допечатный этап, эпоха монаршего регулирования, период советской власти, новейший период. Исторически основой свободы массовой информации является свобода печати, нормативное определение которой длительное время осуществлялось по личному указанию государственных правителей в рамках цензурных установлений, а после 1917 года – в ходе тотального партийного руководства. Провозглашение данной свободы в конституциях сначала РСФСР, а затем СССР не получило отражения и развития в национальном законодательстве. Лишь начиная с 1990 года свобода массовой информации урегулирована специальным Законом СССР «О печати и других средствах массовой информации», а 27 декабря 1991 года был принят Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» - один из первых, давших старт утверждению в российском законодательстве идей правового государства, приоритета прав и свобод человека и гражданина. Спустя практически два года провозглашенные в данном Законе свобода массовой информации и запрет цензуры были

гарантированы частью 5 ст.29 Конституции Российской Федерации, принятой на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года.

Во **втором параграфе «Информация как основная категория в сфере законодательного регулирования свободы массовой информации»** дана оценка законодательному выражению свободы массовой информации с учетом определяющей данное понятие основной категории «информация». Многозначное понятие информации исследовано в философском значении, как общенаучная категория (в ее преломлении с социальным назначением, связью с человеческой деятельностью), с точки зрения ее законодательного определения. В итоге «информация» как основа понятия «свобода массовой информации» определена в самом общем смысле как различные сведения, сообщения, данные (или их совокупность).

В качестве самостоятельного объекта правового регулирования массовая информация обособлена от общей категории «информация» по ряду отличительных признаков. Одним из них является публичность как предназначение неопределенному кругу потенциальных потребителей, как условие обеспечения доступности информации о состоянии общества и государства, как критерий общественной значимости и ценности массовой информации. Второй – изготовление, обретение и распространение массовой информации с учетом специальных технических средств и технологий, от сложности, скорости, широты распространения которых зависит точность и надежность массовой информации, ее ценность и влияние на потребителя. Современный перечень таких фактически используемых в сфере массовой информации средств уже не охватывается перечнем, законодательно определенным почти два десятилетия назад. Выявленные критерии массовой информации использованы при дальнейшем исследовании массово-информационных отношений, а также при дифференциации комплекса нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу.

Проведенный анализ свидетельствует о необходимости изменения существующей дефиниции массовой информации. На основе выявленных признаков массовой информации в целях обеспечения соответствия с законодательным понятием информации сформулировано определение, которым предложено заменить базовое понятие в ст.2 Закона о СМИ: «массовая информация - предназначенные неопределенному кругу потенциальных получателей публичные сведения, сообщения, данные (в том числе выраженные в алфавитно-цифровом, звуковом, графическом, фото, видео, анимационном виде), изготовление, распространение, поиск и получение которых осуществляется с использованием специальных технических средств и технологий».

Третий параграф «Конституционные основы свободы массовой информации» посвящен определению конституционного содержания рассматриваемой свободы и ее роли и места в системе иных конституционных прав и свобод.

Предусмотренное в Конституции содержание данной свободы раскрыто посредством анализа многочисленных положений Основного

Закона государства, формирующих основы механизма гарантий данной свободы, ее ограничений, порядка ее правового регулирования и реализации.

Свобода массовой информации объединена в статье 29 Конституции Российской Федерации со свободой слова, свободой мысли и выражения мнения и правом на свободные информационные действия. Зачастую и в научной литературе данная свобода исследуется в контексте указанных прав и свобод, причем ввиду отсутствия между ними четких границ и неоднозначности их нормативного понимания, содержание и взаимосвязь предусмотренных в ст.29 Конституции права и свобод оцениваются с различных, порой полярных точек зрения. На основании их обстоятельного анализа сделан авторский вывод о самостоятельном характере свободы массовой информации. Это подтверждается прямой конституционной гарантией свободы массовой информации, обособленным положением от иных прав и свобод в структуре ст.29 Основного Закона государства, а также наличием специального законодательства о массовой информации - Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» и многочисленного ряда развивающих его положения иных нормативных правовых актов.

Определяя сложную и многофакторную структуру свободы массовой информации как автономной конституционной свободы Конституция России закрепляет ее во взаимосвязи и взаимодополнении со свободой слова и мысли, свободой выражения мнений и правом на информацию в качестве одного из важнейших условий для их реализации. Так, особое место в структуре свободы массовой информации занимает право обретения массовой информации или право быть информированным, которому противостоит обязанность государства в лице любых его органов, а также общественных организаций и политических партий, предоставлять интересующимся любые сведения о своей деятельности, за исключением охраняемой законом тайны. Существенную роль при этом играют средства массовой информации, которые, с одной стороны, призваны информировать граждан о действиях органов власти и общественных объединений, разъяснять их замысел и требования, с другой - от имени граждан оценивать обоснованность и эффективность государственной, политической и общественной деятельности. Это обосновывает значимость законодательного определения права на доступ к массовой информации как особого права, посредством которого закрепляется уникальная ценная общественная роль средств массовой информации, журналистов – «роль основного канала, по которому общественность получает информацию» (В.А.Копылов).

Более того, являясь составной частью в группе основных прав и свобод человека и гражданина, свобода массовой информации выступает также в качестве необходимого условия реализации целого комплекса иных многочисленных прав и свобод, провозглашенных Конституцией Российской Федерации. В частности, взаимосвязь свободы массовой информации с правом на участие в управлении делами государства основывается на определяющей роли массовой информации в государственном управлении, в

установлении как прямой, так и обратной связей между государством и обществом, в особой значимости свободы массовой информации в рамках реализации права выбирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данная свобода значима с точки зрения обеспечения свободы совести и вероисповедания; свободы творчества, права на участие в культурной жизни, на доступ к культурным ценностям; на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, а также тесно связана с иными конституционными правами и свободами, в том числе на индивидуальные и коллективные обращения в органы власти, на запрет пропаганды или агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, на охраняемые законом тайны, на охрану интеллектуальной собственности, на свободу экономической деятельности и право частной собственности, право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников.

С учетом конституционно-правовой природы законодательства о свободе массовой информации, предопределяющей необходимость национального конституционного и законодательного закрепления и практического воплощения свободы массовой информации в объеме, зафиксированном в международно-правовых актах, в работе детально проанализированы общепризнанные принципы и нормы международного права в данной сфере. Существенное внимание уделено документам Совета Европы, в том числе рекомендательного характера, включая принятую 3 октября 2008 года на 36-м заседании Резолюцию Парламентской Ассамблеи «Индикаторы СМИ в демократическом обществе», в которой сформулированы критерии состояния законодательного регулирования свободы массовой информации и ее реализации.

В параграфе 1.4. «Законодательное выражение свободы массовой информации как первоочередное условие для ее реализации» природа свободы массовой информации оценена сквозь призму основных постулатов многогранного и сложнодетерминированного современного конституционно-правового учения о свободе. В итоге в широком смысле данная свобода определена как возможность беспрепятственно (без стеснений, без любого вмешательства, особенно - государственного) производить, искать, получать и распространять любыми доступными способами, в том числе при помощи специальных средств, массовую информацию. Исходя из закрепленной в ст.2 Конституции России обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина выраженный словом «свобода» главный признак понятия «свобода массовой информации» характеризует «гарантию – обязанность государства обеспечить правовые условия для свободной реализации прав на поиск, получение, передачу, производство и распространение массовой информации» (Елизаров В.Г.).

Исследование практического осуществления свободы массовой информации с учетом выявленных в научной литературе четырех форм

реализации права показало, что реализация указанной индивидуальной конституционной свободы в целом не отличается от механизма реализации иных субъективных конституционных прав и свобод. Она представляет собой использование возможностей производить, искать, получать, распространять массовую информацию в рамках, при которых такое использование не нарушает прав и свобод других лиц, интересов общества и государства.

Обязанность государства по созданию надлежащих условий для реализации данной свободы диктует необходимость активной государственной деятельности по закреплению механизмов ее практического осуществления в отечественных нормативных правовых актах. Стоит особо подчеркнуть, что в силу естественного характера свободы массовой информации ее идеальное существование независимо от наличия нормативного закрепления, поэтому правовое регулирование отношений, возникающих в данной сфере, не порождает эти отношения, а лишь организует и систематизирует их.

Законотворчество выступает первоочередным этапом реализации свободы массовой информации и взаимосвязанных с ней иных конституционных прав и свобод, в ходе которого данная свобода получает нормативное признание, гарантии соблюдения и защиты, а также упорядоченные правила осуществления. В этих рамках свобода массовой информации предстает общим правовым отношением правообеспечительного характера, при котором законодательство препятствует государственному произволу и злоупотреблениям индивидуальной свободой. Исполнение обязанности государства по установлению в отечественных нормативных правовых актах правовых рамок рассматриваемой свободы, детализации ее гарантий и закреплению организационных механизмов осуществления формирует законодательство в данной сфере.

Современное нормативное регулирование в сфере свободы массовой информации охватывает качественно особые многообразные информационно-массовые общественные отношения, объединяющие несколько областей общественной деятельности по производству, распространению и обретению массовой информации. Их фундамент составляют естественная возможность человека самостоятельно мыслить, выражать в слове идеи, мнения и убеждения, а также свобода поиска, получения, производства и распространения информации любым законным способом среди неопределенного круга лиц с использованием специальных средств и необходимой для этого материально-технической базы. Специфика данных правоотношений обусловлена их возникновением и существованием в процессе производства, обретения и распространения информации, предназначенной для неопределенного круга лиц (массовой информации), а также субъектным составом их участников, к которым наряду со специфическими субъектами информационно-массовых отношений (редакциями, учредителями, журналистами, редакторами, главными

редакторами, издателями, распространителями, органом исполнительной власти, наделенным функциями регистрации и контроля) относятся также все те, кто реализует свободу массовой информации для достижения самых разнообразных целей в рамках осуществления иных конституционных прав и свобод: граждане, юридические лица, общественные объединения, органы публичной власти, субъекты политики, представители общественности и т.д. Средства массовой информации, несмотря на часто встречающееся в юридической литературе смешение с организациями, осуществляющими их выпуск, выступают не субъектами данных правоотношений, а в качестве их объекта.

Свободное учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими и требующиеся для этого необходимые материальные и технические условия обособлены в работе в качестве права на независимость средств массовой информации, которое, в свою очередь, рассматривается важнейшей, обеспечительной, но все же составной частью свободы массовой информации в целом. Такой взгляд базируется на широте содержания массовой информации, которое отнюдь не сводится только к информации, распространяемой с использованием средств массовой информации. Тем более, что законодательно определенный перечень средств массовой информации не отвечает современному состоянию информационных технологий и технических средств и не позволяет однозначно определить в категориях законодательства о СМИ Интернет-ресурсы, приобретающие все более весомую роль в сфере массовой информации.

Свобода массовой информации в российском законодательстве выражается в виде целостной совокупности систематизированных нормативных правовых актов (и их более дробных элементов – разделов, глав, статей, параграфов, абзацев и т.д.), регулирующих информационно-массовые отношения. Данные правоотношения в силу своей тесной взаимосвязи с комплексом иных конституционных прав и свобод получают развитие в нормах различных отраслей законодательства: в первую очередь, конституционного, а также информационного, гражданского, административного, уголовного, налогового, бюджетного и т.д. Так выстраивается горизонталь структуры массово-информационных правовых источников в системе российского законодательства. Их совокупность рассмотрена в работе в качестве самостоятельного сквозного института российского законодательства о свободе массовой информации, базирующегося на основополагающем для данной отрасли Законе о СМИ. Самостоятельная обособленность законодательства о свободе массовой информации помимо наличия ведущего закона подтверждается также существованием норм с невыраженной принадлежностью к классическим отраслям права (например, право журналиста на запрос информации, право редакции на аккредитацию журналиста), особых дефиниций «свобода массовой информации», «средство массовой информации», правовым статусом субъектов в сфере массовой информации и т.д., специфическими

принципами: недопустимости цензуры, возможности ограничения свободы массовой информации только законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации, недопустимости злоупотребления свободой массовой информации, ответственности за злоупотребления данной свободой и т.д. (некоторые из них получили продолжение в других отраслях законодательства, например, в избирательном). Количество указанных норм возрастает, сфера правового регулирования расширяется за счет распространения на деятельность относительно новых компонентов. Так, в настоящее время все острее ощущается потребность в нормативном регулировании телерадиовещания, соотношения Интернет-ресурсов со статусом средств массовой информации. Указанный самостоятельный сквозной институт законодательства может быть обозначен как право массовой информации. Основное содержание данного института лежит в сфере конституционного права, но с привлечением норм других отраслей права (гражданского, административного, трудового и т.д.) формирование категории сквозного (комплексного) института права массовой информации особенно важно «в условиях федеративного государства, когда посредством обобщающего централизованного регулирования создаются условия для единообразного развития общественных отношений» (С.А.Авакьян).

Нормативные акты о свободе массовой информации, объединенные общими связями, соподчиненные друг другу, взаимодействующие в целом и в своих составных частях, представляя часть системы российского законодательства, обладают свойственными ей характерными особенностями, в связи с чем изучение проблем законодательного регулирования данной сферы проведено в рамках горизонтального, (отраслевого), вертикального (иерархического) и федеративного подразделения системы законодательства России.

Вторая глава «Основные направления совершенствования законодательства о свободе массовой информации» посвящена оценке состояния законодательного регулирования в сфере свободы массовой информации и перспективам его совершенствования. В **первом параграфе «Пределы законодательного регулирования свободы массовой информации»** проведен анализ нормативных правовых актов в сфере свободы массовой информации с точки зрения достаточности нормативного регулирования данной свободы. В Законе о СМИ среди нормативных правовых актов, в той или иной мере затрагивающих вопросы свободы массовой информации, выделена обособленная группа, образующая «законодательство о средствах массовой информации», исключительно которым в силу ст.1 Закона о СМИ допускается ограничение свободы массовой информации в Российской Федерации. В этой связи в рамках изучения горизонтального обособления законодательства преследовались цели установить перечень данных нормативных правовых актов и оценить возможность «создания нормативных актов, занимающих особое место в системе законодательства и формирующих на своей основе целые отрасли»

(М.А.Федотов), когда возглавляющий отрасль либо институт законодательства основополагающий федеральный закон наделяется высшей юридической силой в отношении всех прочих нормативных актов, включая федеральные законы.

По итогам анализа научной полемики относительно допустимости установления ограничений свободы массовой информации в нормативных актах, относящихся к иным отраслям законодательства (например, к законодательству о выборах и референдумах) сделан вывод о том, что Закон о СМИ, не являясь федеральным конституционным законом, имеет лишь условное верховенство над другими федеральными законами, регулируемыми данную сферу. Предусмотренная в нем градация нормативных правовых актов на «законодательство о СМИ» и иное законодательство не препятствует применению к правоотношениям в сфере массовой информации нормативного правового акта другой отрасли законодательства. С учетом этого редакция ст.1 Закона о СМИ, ставящая содержание свободы массовой информации в зависимость от ограничений, установленных «законодательством о СМИ», фактически означает возможность введения данных ограничений всем действующим российским законодательством (причем, не только законами, о чем подробнее см. параграф 2.2.)

В результате анализа международно-правовых норм, практики Европейского Суда по правам человека выявлены факторы, предопределяющие необходимость расширения предмета законодательного регулирования данной отрасли законодательства, в числе которых: обеспечение гласности и прозрачности государственно-властной деятельности, устранение административных барьеров в деятельности отдельных видов СМИ, внедрение в российское законодательство выводов Европейского Суда по правам человека. В этой связи в работе сформулированы предложения по совершенствованию вновь принятых федеральных законов о доступе к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, деятельности парламентской партии; проведен анализ решений Европейского Суда по правам человека с учетом необходимости закрепления в национальном законодательстве сформулированных в них принципа разграничения оценочных суждений и утверждений о фактах; сформулированы предложения по устранению законодательных пробелов в регулировании Интернет-ресурсов.

В параграфе 2.2. «Структура нормативных правовых актов в сфере свободы массовой информации» проведена конкретизация выражающую рассматриваемую свободу нормативных правовых актов с точки зрения их формы и иерархии издающих (принимающих) органов.

В круг правовых актов рассматриваемой отрасли законодательства статьей 5 Закона о СМИ отнесены не только законы, но и иные правовые акты Российской Федерации. Тем самым нормативное развитие свободы массовой информации легально допускается как в законах, так и в

подзаконных нормативных актах. В то же время в соответствии со ст.1 указанного Закона «законодательством о средствах массовой информации» могут вводиться ограничения свободы массовой информации. Как установлено в параграфе 2.1, такая конструкция ст.1 Закона о СМИ фактически ставит содержание свободы массовой информации в зависимость от ее границ, устанавливаемых всем действующим законодательством. В соотношении со ст.5 данного Закона это означает возможность ограничения свободы массовой информации в том числе и подзаконными актами. Такая схема законодательного регулирования свободы массовой информации не соответствует требованиям международных норм и положениям Конституции Российской Федерации. Для её оптимизации предложено ограничить состав законодательства о свободе массовой информации, закрепленный в ст.5 Закона о СМИ, исключительно законами.

Формирование «упорядоченной системы законов» (Ю.А.Тихомиров) в рассматриваемой области находится в русле решения важнейшей государственной задачи по приведению всей системы российского законодательства в соответствие с международно-правовыми стандартами. Вместе с тем, следует признать, что выражение права исключительно законами – это эталон, перспектива идеального развития системы российского законодательства. В настоящее же время значительная часть норм в сфере свободы массовой информации закреплена в подзаконных правовых актах. Их совокупность в иерархической структуре российского законодательства предстает в следующем виде: нормативные постановления Палат Федерального Собрания Российской Федерации; нормативные указы Президента Российской Федерации; нормативные постановления Правительства Российской Федерации; нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в установленной сфере регулирования; Инструкции Центральной избирательной комиссии. Зачастую вопреки требованиям Закона о СМИ подзаконными правовыми актами определяются такие вопросы в сфере массовой информации, которые требуют принятия специального закона, в частности, область телерадиовещания.

В параграфе 2.3 «Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере законодательного регулирования свободы массовой информации» на основе критической оценки высказанных в научной среде мнений о взаимопроникновении, а зачастую, и отождествлении федеративной и вертикальной структур российского законодательства, совокупность нормативных правовых актов в сфере свободы массовой информации оценена также в рамках федеративного структурирования российского законодательства. Поскольку четкое законодательное выражение свободы массовой информации возможно лишь в условиях надлежащего определения субъектов, правомочных издавать (принимать) соответствующие нормативные правовые акты, рассмотрен вопрос разграничения законодательной компетенции в данной сфере между федеральными

государственными органами и государственными органами субъектов Федерации. Выявлено, что присущий Конституции Российской Федерации совмещенный способ разграничения предметов ведения и полномочий не позволяет четко отнести свободу массовой информации к сфере ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов либо исключительного ведения субъектов Федерации. Результатом этого является как дублирование полномочий, так и пробелы в конституционно-правовом регулировании рассматриваемой свободы. Анализ ряда конституций зарубежных государств – США, Германии – позволяет говорить о данной ситуации как о проблеме, присущей Основным законам иных федеративных государств.

Авторский взгляд на федеративную структуру нормативных правовых актов в системе российского законодательства сводится к тому, что любое региональное правовое регулирование правоотношений в сфере конституционной свободы массовой информации выходит за пределы полномочий региональных органов государственной власти. Это вытекает из пп. «в» статьи 71 российской Конституции, которой регулирование прав и свобод человека и гражданина, а значит, и свободы массовой информации, отнесено к предметам исключительного ведения Российской Федерации (в рамках же совместного ведения Федерации и ее субъектов находится лишь защита прав и свобод человека и гражданина (пп.«б» ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации), а также из положений федерального законодательства о СМИ, об организации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, норм Бюджетного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем в силу неопределенности конституционного способа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в законодательство о свободе массовой информации, структура которого легально определяется как исключительно федеральная, проникают нормы региональных законов и нижестоящих правовых актов других отраслей законодательства (о культуре, о выборах и референдумах, о защите детства и т.д.). Эти нормы вступают в противоречие со ст. 5 Закона РФ о СМИ и требуют законодательного разрешения.

Для совершенствования законодательства в качестве примера предложены положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, разграничивающие полномочия органов государственной власти в сфере административного и административно-процессуального законодательства. Более того, с учетом внутренней коллизии норм ст.5 и ст.37 Закона о СМИ, подлежащей скорейшему устранению, в совокупность норм рассматриваемой отрасли законодательства попадают и муниципальные нормативные правовые акты.

В третьей главе «Прокурорский надзор как гарантия исполнения законодательства о свободе массовой информации» дана оценка прокурорскому надзору как одному из факторов, способствующих реальному

практическому воплощению всего заложенного в нормативных актах потенциала свободы массовой информации. Специфика деятельности прокуратуры Российской Федерации, обусловленная ее ролью и местом в системе разделения властей, а также функциональным предназначением, выделяют ее среди других правоприменительных органов, наделенных функциями контроля (надзора) в сфере исполнения законодательства о свободе массовой информации, характеризуя прокуратуру как орган охраны законов, орган охраны прав и свобод личности и, в конечном итоге, в качестве субъекта охраны Конституции. Универсальность прокурорских полномочий, широкий круг субъектов надзора формируют уникальную прокурорскую практику исполнения законодательства о свободе массовой информации, которая дает возможность судить о качестве и эффективности принятых нормативных правовых актов, информирует о необходимости их совершенствования или отмены, корректировать и совершенствовать работу законодательных органов. Не случайно научный характер законодательства и его связь с правоприменительной практикой определены М.И.Абдуллаевым в качестве одного из основных принципов законотворческого процесса. В итоге обобщения практики надзорной деятельности органов прокуратуры оценено состояние нормативного регулирования в сфере свободы массовой информации и предложены пути его совершенствования, что, по мнению, автора, будет способствовать повышению эффективности реализации конституционной свободы массовой информации. В исследовании отмечена и существенная роль «обратной связи», при которой средства массовой информации и современные информационные технологии выступают в качестве инструмента обеспечения принципа гласности непосредственно в деятельности прокуратуры. По итогам исследования в параграфе изложены предложения, направленные на законодательное обеспечение повышения качества данного направления прокурорской деятельности, в том числе закрепление на федеральном уровне права Генерального прокурора Российской Федерации на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, права законодательной инициативы как Генерального прокурора Российской Федерации, так и прокуроров субъектов Федерации, а также приведения положений Федерального закона о прокуратуре об осуществлении надзора за исполнением законов в соответствии с формами реализации нормативных правовых актов, предусмотренными Конституцией России.

В заключении подведены итоги исследования и сформулированы основные выводы.

В списке использованных нормативных актов и теоретических источников приведены использованные в работе международные правовые акты и рекомендации, нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе их проекты и утратившие силу законы и подзаконные акты,

руководящие приказы и указания Генеральной прокуратуры, судебная практика, научная и учебная литература.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

Ведущие рецензируемые журналы, входящие в перечень ВАК России:

1. Погребинская Л.А. Надзор за исполнением законодательства о средствах массовой информации // Законность. 2008. №3. (0,2 п.л).

Иные издания

2. Погребинская Л.А. Законодательное ограничение свободы массовой информации // Актуальные проблемы теории и практики прокурорско-следственной деятельности. 10-я научно-практическая конференция молодых ученых 27-28 апреля 2007 г.: тезисы выступлений. СПб, 2007. (0,1 п.л.).

3. Погребинская Л.А. Проблемы соблюдения законодательства о средствах массовой информации в ходе выборов // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Тюмень, 26-27 октября 2007) / Под ред. Г.С.Корепанова, В.А.Серкова, В.А.Юдашкина. Тюмень, 2007. (0,25 п.л.).

4. Погребинская Л.А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о СМИ как составная часть борьбы с преступностью // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: Материалы Международной научно-практической конференции (25-36 октября 2007 г.). Вып.4. Тюмень, 2007г. (0,2 п.л.).

5. Погребинская Л.А. Исполнение законодательства о средствах массовой информации: роль органов прокуратуры // Актуальные вопросы теории и практики прокурорско-следственной деятельности. 11-я научно-практическая конференция молодых ученых, 25 апреля 2008 г.: тезисы выступлений. СПб, 2008г. (0,1 п.л.).

6. Погребинская Л.А. Законодательство о свободе массовой информации в структуре современного российского законодательства // Правовые и экономические аспекты реализации конституционных принципов в Российской Федерации: материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции 15 мая 2008 года: часть 1 / под общей редакцией Т.И.Козловой. СПб, 2008. (0,45 п.л.).