

Вадим БАЛЫТНИКОВ

Четвертая власть: правовое регулирование

В материалах «ОНС» освещаются актуальнейшие проблемы, стоящие сегодня не только перед российским обществом, но и перед мировой цивилизацией в целом. Одна из них — правовые аспекты становления и функционирования «четвертой власти», т. е. средств массовой информации (СМИ). Роль СМИ в современном обществе настолько значительна, что без учета информационного аспекта рассмотрение практически любой сколько-нибудь важной проблемы может оказаться незавершенным.

Одновременно с возникновением средств массовой информации начали формироваться механизмы государственно-правового регулирования их деятельности. Исторически первым способом этого регулирования стала цензура. В течение XVI века цензура была введена во всех государствах Западной Европы¹. Однако уже в конце XVII века она была отменена в Англии, во второй половине XVIII века — в странах Северной Европы, а к середине XIX века цензура была упразднена практически во всех западноевропейских странах.

В России цензура была введена указом Петра I в 1720 году и формально прекратила свое существование в период революции 1905 года. За этот почти двухвековой период в России было создано фундаментальное цензурное законодательство (несколько уставов о цензуре, множество различного рода правил, положений и других нормативных актов). Таким образом, к 1917 году Россия подошла «с огромным багажом историко-законодательного материала и богатейшей правоприменительной практикой цензурь»². Российское законодательство и практика его применения в этом отношении, как правило, следовали западным образцам.

Как известно, наряду с разрешительным типом правового регулирования существует и общедозволительный тип, сущность которого была впервые сформулирована Ш. Монтескье в его знаменитой фразе «Разрешено все, что не запрещено законом». Применительно к СМИ это означает прежде всего признание свободы массовой информации во всех ее формах (свобода слова, свобода прессы, свобода печати и т. п.).

Впервые принцип свободы массовой информации был законодательно сформулирован в Декларации прав человека и гражданина (1789 год) и в Билле о правах (1791 год). В статье 11 Декларации записано: «...всякий гражданин может свободно говорить, писать, печатать, неся ответственность за злоупотребление этой свободой в случаях, установленных законом»³. Первая поправка к конституции США гласит: «Конгресс не должен издавать законов... ограничивающих свободу слова или печати...»⁴.

В принятой в 1948 году «Всеобщей декларации прав человека» принцип свободы информации сформулирован следующим образом: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (статья 19).

Однако практическое осуществление принципа «разрешено все, что не запрещено законом» требует прежде всего наличия четкого законодательства. Законодательство о средствах массовой информации

¹ См. Батурич Ю. М. Цензура против гласности: от Ивана Грозного до 1917 г. «Советское государство и право», 1989, № 3.

² Там же, с. 142.

³ Современные зарубежные конституции. М., 1992, с. 99.

⁴ Там же, с. 36.

стало зарождаться еще в XIX веке. Один из старейших законодательных актов в этой области - французский закон «О печати», принятый еще в 1885 году и действующий, хотя и со значительными изменениями и дополнениями, до сих пор. Одним из самых «молодых» является российский закон «О средствах массовой информации» (Закон «О СМИ»), принятый 27 декабря 1991 года. В настоящее время более или менее подробное законодательство о деятельности СМИ существует в большинстве стран мира.

В нашей стране за годы советской власти свобода печати неоднократно получала свое закрепление в конституциях СССР и РСФСР. Однако многие партийные и государственные органы осуществляли не только надзор и контроль за деятельностью СМИ, но и непосредственное руководство ими. Государственные органы выполняли и совершенно необходимые функции материального и организационного обеспечения деятельности СМИ, охраны государственных тайн и т. п.

До 1990 года законодательство о СМИ в нашей стране было представлено почти исключительно ведомственными нормативными актами. Вследствие этого между закрепленным в Конституции принципом свободы печати и реальной правоприменительной практикой образовался большой разрыв. Ликвидировать его был призван принятый в 1990 году Закон «О печати и других средствах массовой информации», в котором впервые в истории нашей страны были определены рамки содержания понятия «свобода массовой информации» и даны законодательные гарантии ее нарушения.

В Российской Федерации свобода информационной деятельности впервые получила закрепление в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года. В ч. 2 статьи 13 Декларации записано: «Каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию...». Закреплению этого права посвящены также и некоторые другие статьи Декларации. Чуть более месяца спустя был принят российский Закон «О средствах массовой информации», ставший основным законодательным актом в этой области. Именно в этом законе впервые появилось понятие «свобода массовой информации» (статья 1 Закона).

Российский Закон «О средствах массовой информации» урегулировал вопросы организации деятельности СМИ и их отношений с гражданами и организациями, определил права и обязанности журналистов, а также порядок и условия распространения массовой информации, установил ответственность за нарушения законодательства о СМИ и заложил правовые основы межгосударственного сотрудничества в области массовой информации. Исходя из текста статьи 29 Конституции, можно сделать вывод, что, гарантируя свободу массовой информации, Конституция в то же время устраняет возможности легального злоупотребления этой свободой.

В настоящее время в Российской Федерации происходит процесс коренного реформирования законодательства о средствах массовой информации. Его цель — приведение информационного законодательства в соответствии с Конституцией, а также его дальнейшее развитие путем принятия новых законов и подзаконных актов. Содержание этих нормативных актов неоднозначно воспринимается как в государственных, так и в общественных структурах. В ходе их обсуждения разгорелась острейшая борьба, наиболее ярким примером которой может служить создание Общественного российского телевидения (ОРТ).

В заключение необходимо рассмотреть вопрос о государственном управлении в сфере массовой информации. Первые органы государственного управления в этой области появились в Российской Федерации в 1990 году, когда было образовано Министерство печати и информации РФ. В 1992 году был создан Федеральный информационный центр (ФИЦ). Эти органы осуществляли свою деятельность в непростых условиях, их цели и задачи зачастую определялись стремительно менявшейся ситуацией, а многие направления работы в значительной степени зависели от складывавшейся в стране обстановки. Указом Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в области массовой информации» от 22 декабря 1993 года Мининформпечать и ФИЦ были ликвидированы. В качестве центральных органов федеральной исполнительной власти были образованы Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию (ФСТР) и Комитет Российской Федерации по печати (Госкомпечать). Вновь созданные государственные органы, осуществляющие управление в области массовой информации, должны способствовать сохранению и укреплению независимости СМИ, не допускать злоупотребления свободой массовой информации, разрешать возникающие или могущие возникнуть конфликты.

В своем письме я лишь вкратце излагаю некоторые соображения о психологической природе и правовом регулировании «четвертой власти». Надеюсь, что журнал «Общественные науки и современность» в свойственной ему серьезной аналитической манере отразит на своих страницах многочисленные аспекты проблемы массовой информации.