Каракотов, Расул Муратбиевич. Конституционно-правовые основы и проблемы реализации свободы массовой информации в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Каракотов Расул Муратбиевич; [Место защиты: Моск. гуманитар. ун-т].- Москва, 2014.- 175 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-12/393

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Развитие института свободы массовой информации в нашей стране и мире, формирование законодательства о деятельности средств массовой информации имеет многовековую историю. Например, в 2013 г. исполнилось 310 лет со дня выхода первой газеты в России.

С течением времени значение средств массовой информации, как инструментов информирования населения и формирования общественного мнения, неуклонно повышалось. В настоящее время СМИ часто используются в политических целях, специально создаются для этих целей и институт свободы массовой информации является важным элементом политической системы государства.

При этом, в демократическом государстве СМИ выполняют важнейшую роль по обеспечению населения достоверной информацией, вовлечению граждан в процесс управления делами государства.

Важным условием независимости и беспристрастности СМИ, распространения ими достоверной информации является эффективное законодательное регулирование свободы массовой информации. Необходимость законодательного обеспечения деятельности СМИ стала очевидна буквально с появлением первых печатных газет, так как только четкие правила распространения массовой информации способны обеспечить, с одной стороны, защиту прав и свобод человека и гражданина, а с другой - демократическое развития института свободы массовой информации.

Европейский Суд по правам человека неоднократно подчеркивал важнейшую роль, которую играет пресса, т.е. роль поставщика информации и общественного стража. Так, по делу «Санди таймс» (1979) Европейский Суд указал, что принципы свободы информации и выражения мнений особенно важны в отношении прессы: СМИ выполняют задачу передавать информацию и идеи по всем важным для общества вопросам. Их законный интерес состоит в сообщении о фактах недостатков в деятельности государственных органов, включая неправомерные действия, тем самым, привлекая внимание общественности к этим важным вопросам.

В России институт свободы массовой информации впервые был закреплен в Конституции СССР 1977 г. В частности, в ст.50 говорилось о том, что в соответствие с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР гарантируются свободы: слова, печати.

Однако, указанной конституционной норме не соответствовало как действующее на тот момент законодательство, так и фактическая ситуация в стране, связанная со свободой слова и свободой печати. Можно сказать, что деятельность СМИ законодательством не регулировалась, а институт свободы массовой информации отсутствовал в связи с отсутствием специального законодательного акта, посвященного СМИ.

Первый закон, посвященный непосредственно деятельности СМИ появился в нашей стране в 1991 г. Это был Закон РФ «О средствах массовой информации», который закрепил свободу массовой информации в качестве важнейшего элементагражданского общества, а также, установил право на ее разумное ограничение.

Закон 1991 г. появился раньше, чем в Конституции России, принятой через два года, появилась ст.29, в ч.5 которой гарантируется свобода массовой информации и запрещается цензура.

В современном мире, реализация свободы массовой информации, основанная на реальном и исполнимом законодательстве, есть один из основных признаков гражданского общества и правового государства.

В тоже время, институт свободы массовой информации подвержен изменениям, также как и увеличивается количество видов СМИ и способов поиска, получения и распространения массовой информации. Например, уже прочно вошли в нашу жизнь электронные средства массовой информации, размещаемые в информационно-коммуникационной сети Интернет. Действующее законодательство России отстает от фактического уровня развития средств массовой информации и используемых ими способов передачи информации.

Указанные выше причины обуславливают необходимость совершенствования действующего Закона РФ «О средствах массовой информации» 1991г. Возможна также замена этого законодательного акта на новый закон, что уже неоднократно обсуждалось в научной литературе.

Несоответствие действующего Закона РФ «О средствах массовой информации» реалиям развития института СМИ в России, несовершенство других правовых актов, действующих в сфере свободы массовой информации, дискуссионность ряда правовых норм, диктуют необходимость дополнительных научных исследований института свободы массовой информации в Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.**Институт свободы массовой информации необходимо рассматривать в совокупности с такими институтами как свобода мысли, свобода слова, свобода печати, свобода информации.

Отдельные аспекты свободы массовой информации затрагивались в трудах таких отечественных ученых-правоведов: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, Ю.М. Батурина, А.А. Безуглова, И.Л. Бачило, А.Б. Венгерова, Е.А. Воинова, В.А. Дозорцева, Е.И. Козловой, В.А. Копылова, О.Е. Кутафина, И.А. Ледях, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, В.Н. Манахова, Н.А. Михалевой, И.В. Мухачева, Ж.И. Овсепян, С.В. Пчелинцева, С.А. Солдатова, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, М.А. Федотова, Б.С. Эбзеева, В.Л. Энтина и др.

В последние годы был защищен ряд диссертаций по вопросам свободы массовой информации, свободы слова. Это, в частности, диссертационные исследования М.А. Андриановой, Г.А. Алхутовой, М.К. Башаратьян, А.А. Грабельникова, Д.М. Гукетловой, В.Г. Елизарова, Е.В. Ермичевой, Е.И. Кобышевой, А.А. Малиновского, С.А. Сойникова, Снежко О.А., С.А. Сусликова, М.С. Трофимова, З.Ф. Хубецовой, И.Г. Фроловой, А.А. Царик и др.

Отдельные проблемы положения средств массовой информации в зарубежных государствах рассматривались в работах таких авторов как: Т. Бирса, Дж. Кина, П. Круга, Т.Петерсона, М. Прайса, М. Скеммелла и др.

В отличие от написанных ранее диссертационных исследований в работе институт свободы массовой информации рассматривается через специальный конституционно-правовой режим свободы массовой информации, основу которого составляют нормы Конституции России и Закона РФ «О средствах массовой информации». Также в работе сформулированы современные проблемы реализации свободы массовой информации в России.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере правового регулирования и реализации свободы массовой информации в Российской Федерации.

**Предметом диссертационного исследования** являются нормы законодательства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, закрепляющие и регулирующие вопросы реализации свободы массовой информации.

**Целью диссертационного исследования** является разработка механизма реализации конституционно-правовых основ свободы массовой информации в Российской Федерациии выявление проблем в этой области.

Для достижения указанной цели автором поставлены следующие **задачи:**

- изучить содержание института свободы массовой информации в Российской Федерации;

- исследовать становление и развитие правового института свободы массовой информации в России;

- выявитьособенности правового регулирования свободы массовой информации в зарубежных странах;

- исследовать конституционно-правовые основы свободы массовой информации по законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- изучить конституционно-правовой статус субъектов свободы массовой информации по законодательству Российской Федерации;

- выявить и сформулировать проблемы реализации свободы массовой информации в Российской Федерации и пути их решения.

**Теоретическую основу настоящей работы** составили труды российских ученых в области конституционного: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, В.А. Баранчикова, А.А. Безуглова, Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Ю.А. Дмитриева, В.В. Еремяна, А.А. Замотаева, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, В.А. Кикотя, Д.С. Князева, Е.М. Ковешникова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, А.Н. Кокотова, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, А.А. Сергеева, С.Г. Соловьева, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Н.Г. Чеботарева, В.Е. Чиркина, Е.С. Шугриной, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, и др.

**Нормативную основу исследования** составляют Конституция Российской Федерации, Закон РФ «О средствах массовой информации», иные федеральные законы, законодательство субъектов Российской Федерации, подзаконные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, а также международные правовые акты и законодательство зарубежных стран.

**Эмпирическую основу исследования** составляют решения Конституционного Суда РФ, материалы мониторинга законодательства и правоприменения в сфере правового регулирования и реализации свободы массовой информации в России и зарубежных странах, проекты законово средствах массовой информации, иные аналитические материалы, материалы периодической печати и данные, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

**Научная новизнадиссертационного исследования** заключается в том, что автором сформулировано определение правового режима массовой информации, сформулировано понятие свободы массовой информации, предложена авторская периодизация развития правового регулирования деятельности средств массовой информации в России, определены особенности правового регулирования свободы массовой информации в зарубежных странах, сформулировано предложение о необходимости применения в России элементов последующей цензуры продукции средств массовой информации, выявлены особенности законодательства субъектов Российской Федерации о государственной поддержке средств массовой информации, сформулированы основные проблемы реализации свободы массовой информации в Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в обосновании следующих **положений, выносимых на защиту:**

1. Правовой режим массовой информации представляет собой особый порядок регулирования поиска, получения, производства, хранения, распространения информации и иных правомочий, совершаемых субъектами массово-информационных отношений, возникающих по поводу и в сфере института свободы массовой информации, основанный на нормах конституционного права и других отраслей российского права, основанный на нормах конституционного и административного права России.

2. Под свободой массовой информации необходимо понимать установленные законодательством Российской Федерации объективные возможности, ограничения и запреты для физических и юридических лиц в сфере поиска, получения, производства, распространения и хранения сообщений и сведений при помощи средств массовой информации.

3. Современное законодательство Российской Федерации о свободе массовой информации основано на принципе негативного правого регулирования и содержит большое количество ограничений и запретов, связанных с производством и распространением массовой информации, направленных на защиту личности, общества и государства.

4. В развитии законодательства России о печати и свободе массовой информации можно выделить следующие периоды:

1) 1700 – 1800 гг. – период характеризуется появлением первых печатных газет и журналов, постепенным увеличением их количества, либеральным характером первых правовых актов о печати, а также отсутствием разделения в правовом регулировании печатных периодических изданий и другой печатной продукции (журналов, альманахов и т.п.);

2) 1800 – 1862 гг. – период характеризуется стремительным ужесточением законодательства о печати, установлением цензуры за содержанием отечественных и иностранных газет, журналов, книг и т.п.;

3) 1862 – 1905 гг. –период характеризуется появлением первых законодательных актов, непосредственно посвященных регулированию деятельности средств массовой информации – газет; также сохраняются отношения цензуры между государством и печатными изданиями;

4) 1905 – 1917 гг. – этот период характеризуется относительным смягчением цензуры в отношении средств массовой информации в связи с провозглашением Манифестом от 17 октября 1905 г. политических свобод;

5) 1917 – 1936 гг. – в этот период, особенно в первые послереволюционные годы, наблюдается резкое ужесточение цензуры в отношении средств массовой информации, закрывается большое количество «буржуазных» газет и журналов, СМИ постепенно превращаются в средства агитации населения;

6) 1936 – 1990 гг. – период характеризуется установлением государственного контроля и цензуры за средствами массовой информации; декларированием на конституционном уровней свободы массовой информации при ее фактическом отсутствии; развивается индустрия средств массовой информации: существуют не только печатные, но и аудиовизуальные СМИ; предпринимаются попытки разработки и принятия специальных законов о средствах массовой информации;

7) 1990 – 2004 гг. – активно развивается законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации; на конституционном уровне запрещается цензура; принимаются законодательные акты, регулирующие участие средств массовой информации в общественно-политической жизни государства. В тоже время, постепенно законодательство о СМИ устаревает и перестает отвечать требованиям активно развивающихся общественных отношений в сфере свободы массовой информации;

8) 2004 г. – по настоящее время – этап характеризуется переосмыслением места и роли СМИ в российском обществе. Средства массовой информации лишаются того объема государственной поддержки, которая была в советский период развития СМИ. Назревает необходимость коренного обновления законодательства Российской Федерации о свободе массовой информации.

5. В зарубежных странах нормы о свободе массовой информации содержатся: 1) в конституциях; 2) в систематизированных законах о печати; 3) в специализированных законах, регулирующих отдельные вопросы деятельности СМИ; 4) в законах, не имеющих прямого отношения к свободе массовой информации. При этом, свобода слова (прессы) может быть закреплена параллельно в конституции государства и в его законодательстве; только в конституции без существования систематизированного закона о печати; либо в системе законодательных актов ввиду отсутствия писанной конституции.

6. Цензура продукции средств массовой информации может рассматриваться как предварительная и последующая. Предварительная цензура применялась в России начиная с 1721 г. и фактически была запрещена только в 1993 г. Предварительная цензура применяется на стадии подготовки продукции СМИ к выпуску, ее важной формой является дача обязательных указаний государственными органами издателям, редакторам и т.п., и она применяется еще до выхода продукции СМИ в свет (эфир).

Последующая цензура может быть применена на основании закона в период от первоначального выхода в свет (эфир) продукции СМИ. Последующая цензура может включать любые законные меры в отношении редакционного материала, в том числе, конфискацию, засекречивание и т.д. Этот вид цензуры фактически применяется в Российской Федерации в настоящее время.

Таким образом, несмотря на запрет полный цензуры, закрепленный в ч.5 ст.29 Конституции Российской Федерации, считаем признание на законодательном уровне возможности применения в России последующей цензуры продукции СМИ в целях защиты государства, общества, прав и свобод личности.

7. По критерию регламентации предоставления государственной поддержки региональным средствам массовой информации законы субъектов Российской Федерации о государственной поддержке средств массовой информации можно разделить на:

- законы субъектов РФ, определяющие условия и порядок поддержки только средств массовой информации (Краснодарский край, Республика Дагестан, Ставропольский край);

- законы субъектов РФ, определяющие условия и порядок поддержки не только средств массовой информации, но и полиграфических предприятий и издательств (Ростовская область, Республика Калмыкия);

- законы субъектов РФ, определяющие порядок и условия поддержки не только средств массовой информации, но и полиграфических предприятий, издательств, а также книгоиздания (Краснодарский край, Астраханская область, Волгоградская область).

8. Целесообразно учредить в России институт Уполномоченного по правам средства массовой информации (пресс-омбудсмена) или создать специальное подразделение в аппарате Уполномоченного по правам человека Российской Федерации, в компетенцию которого входили бы вопросы правовой защиты средств массовой информации, журналистов, анализ правовых проблем в области свободы массовой информации, подготовка ежегодных отчетов о состоянии института свободы массовой информации в Российской Федерации.

9. Современными проблемами в сфере свободы массовой информации в Российской Федерации являются:

- отсутствие федерального закона о государственной поддержке средств массовой информации;

- отсутствие четкой государственной информационной политики;

- экономическая зависимость средств массовой информации, в особенности печатных СМИ, от органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- непредставление информации представителям СМИ органами и должностными лицами органов государственной власти;

- отсутствие механизма реагирования органов государственной власти и их должностных лиц на критические публикации и сообщения в СМИ;

- наличие элементов предварительной цензуры в деятельности органов государственной власти, осуществляющих контроль за распространением массовой информации.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что автором проведено комплексное исследование конституционно-правового регулирования свободы массовой информации и проблем реализации свободы массовой информации в России. Материалы диссертации могут использоваться для последующих научных исследований в данной области. Также результаты диссертационного исследования могут быть применены в учебном процессе в рамках дисциплин «Конституционное право Российской Федерации» и других дисциплин специализации государственно-правового цикла.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что автором на основе проведенного анализа конституционно-правового регулирования и реализации свободы массовой информации в Российской Федерации разработаны практические рекомендации, которые могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, собственниками СМИ, журналистами.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Сформулированные в диссертации и в опубликованных автором работах положения и выводы одобрены на заседаниях кафедры конституционного права и государственного строительства ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет».

Выводы и предложения автора исследования нашли отражение в восьми научных публикациях, из них три в журналах, из перечня рекомендованных ВАК России, для опубликования основных результатов диссертационных исследований.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка источников и литературы.