Ривина Анна Валерьевна. Внесудебные механизмы разрешения информационных споров : диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.13 / Ривина Анна Валерьевна;[Место защиты: Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики].- Москва, 2016.- 188 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Судебные и внесудебные механизмы в разрешении информационных споров 15**

1. Соотношение судебных и внесудебных механизмов в разрешении информационных споров 15

2. История развития институтов внесудебного разрешения информационных споров в РФ 30

**ГЛАВА 2. Информационно-правовые аспекты внесудебного регулирония в международной практике 73**

1. Классическая (европейская) модель саморегулирования 78

2. Северо-американский опыт саморегулирования (США, Канада) 90

**ГЛАВА 3. Перспективы развития внесудебных механизмов в разрешении информационных споров 106**

1. Проблемы внесудебного урегулирования информационных споров 106

2. Проблемы правового обеспечения развития механизмов медийного саморегулирования 120

Заключение 157

Список использованной литературы и нормативных правовых актов

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Законодательное закрепление свободы массовой информации в начале 90-х годов ХХ века привело к тому, что среди отечественных средств массовой информации (СМИ) и журналистов – в отсутствие в обществе давней и устойчивой культуры свободы выражения мнений – оказалось немало тех, кто не был готов к ответственному использованию конституционно закрепленных прав и свобод. В результате наметилась тенденция к резкому росту числа информационных споров и связанных с ними судебных исков к СМИ и обвинений в адрес журналистов (ст. 152 ГК РФ, ст.ст. 129, 130 УК РФ).

Сложившаяся судебная практика показала, что судебное рассмотрение вопросов, связанных со свободой слова, мысли и массовой информации порой не позволяет найти справедливое решение, поскольку установленная законодательством ответственность за информационные правонарушения далеко не всегда оказывается соразмерна содеянному, как в части вины, так и последствий.

Осознавая значимость независимых и плюралистичных средств массовой информации (далее – СМИ), свободы мысли и слова, которые необходимы в новых для страны условиях политического разнообразия, первый Президент РФ Б. Н. Ельцин своим Указом от 29.10.1993 г. № 1792 «Об информационных гарантиях для участников избирательной кампании 1993 года» учредил Третейский информационный суд с целью разрешения наиболее сложных информационных споров, вызванных несоблюдением редакциями средств массовой информации, журналистами, теле- и редиоведущими, кандидатами, избирательными объединениями и избирательными комиссиями требований законодательства, предъявляемых к освещению избирательной кампании в СМИ. Решение о создании первого квазисудебного органа для разрешения информационных споров было обусловлено тем, что кампания 1993 года отличалась от всех предыдущих плюрализмом взглядов конкури-

4 рующих политических сил. Прежде такой ситуации в политической и правовой истории России не возникало.

Основными функциями Суда являлись содействие Президенту РФ в защите прав и свобод в сфере массовой информации, обеспечение объективности и достоверности сообщений, обеспечение принципа равноправия и защиты нравственных интересов детства и юношества в сфере массовой информации, обеспечение принципа плюрализма в информационных и общественно-политических телерадиопрограммах, исправление фактических ошибок в информационных сообщениях СМИ, затрагивающих общественные интересы, а также вынесение предупреждений в адрес СМИ. Суд был призван оказать содействие Президенту в реализации его полномочий в сфере массовой информации как гаранта прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). В этой формуле был заключен важный тезис об особой роли государства в период «нулевого цикла» строительства правового государства.

По завершении предвыборной кампании, накануне нового 1994 года Президент РФ подписал указ о создании при Президенте РФ Судебной палаты по информационным спорам, чей срок не был ограничен периодом выборов, и работала она на постоянной основе, преследуя в основном те же цели, что и Третейский информационный суд. За годы своей работы Судебная палата вынесла более 300 решений, давая рекомендации по применению законодательства о СМИ, вынося экспертные заключения, делая заявления по общественно значимым вопросам и разъясняя по просьбе судей и исполнительных органов нормы информационного права.

К сожалению, Судебная палата, созданная указом Президента РФ, так и не получила закрепления своего статуса в каком-либо Федеральном законе. По этой причине ее ликвидация произошла практически незаметно, в процессе формирования Администрации Президента РФ в июне 2000 г.

Разумеется, упразднение Судебной палаты не означало, что процесс формирования культуры свободы массовой информации отныне будет зави-

5 сеть исключительно от судебной и административно-надзорной практики. Государство и общество объективно заинтересованы в том, чтобы обвинения в клевете не использовались против честных журналистов, чтобы с клеветой не путали добросовестное заблуждение, острую критику и оценочные суждения. Несмотря на то, что в Законе РФ от 27.12.1991 г. «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ) созданы юридические предпосылки для того, чтобы журналист был защищен при исполнении своих профессиональных обязанностей и воспринимался как лицо, выполняющее общественный долг, необходимо становление такой практики рассмотрения информационных споров, которая бы основывалась на соотнесении нарушенного частного права и защищаемого журналистом публичного интереса. Это не происходит в одночасье, а является длительным процессом. Именно поэтому важны такие внесудебные механизмы разрешения информационных споров, которые стимулируют формирование свободы массовой информации, а также способствуют становлению журналистского сообщества как корпорации, опирающейся на профессиональную этику и солидарность.

Правовая позиция Конституционного суда Российской Федерации по данному вопросу сводится к тому, что журналисты должны выполнять свои профессиональные обязанности «на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т. е. правил профессии и этических принципов»1.

Существующие сегодня механизмы судебного разрешения информационных споров нуждаются в дополнении эффективными средствами внесудебного их урегулирования. Развитая система внесудебного рассмотрения информационных споров должна защищать информационные права граждан, а также содействовать формированию единых профессионально-этических принципов функционирования средств массовой информации.

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова».

6 Необходима проработка и решение проблемы выбора и закрепления в информационном законодательстве эффективной модели внесудебного разрешения информационных споров. Несмотря на наличие объективной потребности в разработке информационно-правовых основ внесудебного разрешения информационных споров, данная тема находится вне поля зрения отечественных правоведов. Всё это подчеркивает актуальность предпринятого исследования.

**Целью** диссертационного исследования является проведение комплексного анализа информационно-правовой природы внесудебного разрешения информационных споров в сфере массовых коммуникаций, а также разработка и теоретическое обоснование предложений по совершенствованию информационного законодательства в части регулирования информационно-правовых механизмов внесудебного разрешения информационных споров, направленных на обеспечение защиты свободы массовой информации. Для достижения избранной цели поставлены следующие **задачи:**

– выявить информационно-правовые составляющие понятия «внесудебные механизмы», его содержание, основные принципы осуществления, особенности информационно-правового обеспечения;

– проследить развитие категории «информационный спор» в науке информационного права и в информационном законодательстве;

– определить и обосновать необходимость существования внесудебных механизмов разрешения информационных споров;

– исследовать право на внесудебное разрешение информационных споров как ключевой элемент гражданского контроля;

– провести субъектно-объектный анализ информационно-правовых отношений в сфере внесудебного разрешения информационных споров;

– изучить особенности информационно-правовых отношений применительно к внесудебному разрешению информационных споров;

– проанализировать роль внесудебных механизмов разрешения информационных споров при обеспечении защиты общественных интересов;

7 – исследовать аспекты информационно-правового регулирования внесудебного разбирательства в контексте создания новых информационно-правовых механизмов разрешения информационных споров;

– сформировать и обосновать предложения, направленные на совершенствование информационного законодательства в части регламентации информационно-правовых основ внесудебного разрешения информационных споров.

**Объектом** диссертационного исследования являются информационные общественные отношения, формирующиеся в информационно-правовой сфере при применении внесудебных механизмов разрешения информационных споров.

**Предметом** диссертационного исследования являются правовые нормы, регулирующие общественные отношения, формирующиеся в процессе информационно-правового обеспечения внесудебных механизмов разрешения информационных споров.

**Степень научной разработанности темы.** Информационно-правовой аспект в исследовании внесудебных механизмов информационных споров является относительно новой научной проблемой, и специальных научных исследований, посвященных непосредственно этой проблеме, в науке информационного права пока не проводилось.

В свою очередь, эффективность внесудебных механизмов разрешения информационных споров не в последнюю очередь определяется состоянием его научного осмысления. Фундаментальные исследования различных аспектов функционирования внесудебных механизмов разрешения информационных споров ранее не проводились. В последние годы опубликовано сравнительно мало научных исследований, посвященных изучению вопросов внесудебного рассмотрения информационных споров. Научные работы А. Г. Капустиной «Информационные споры и этико-правовые механизмы их разрешения в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки» и О. И. Мамонтовой «Совет по прессе как институт саморегулирования СМИ в Рос-

8 сии и за рубежом» проводились в рамках филологического исследования, в них рассматривалась профессионально-этическая специфика внесудебного рассмотрения информационных споров. В своих научных работах С. О. Николаев («Особенности рассмотрения информационных споров судами Российской Федерации») и А. Р. Маргарян («Институты российской судебной власти в информационно-правовом пространстве») рассматривают информационно-правовые отношения в рамках применения исключительно судебных механизмов разрешения информационных споров, а А. И. Моргун в своем диссертационном исследовании «Информационные споры в связи с ненадлежащей рекламой в СМИ и кинопродукции» исследует судебный и внесудебные механизмы разрешения информационных споров, но исключительно в рамках использования ненадлежащей рекламы в СМИ и кинопродукции.

**Теоретические основы исследования.** Общетеоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды по теории государства и права, конституционному и международному праву, принадлежащие перу С. С. Алексеева, А. И. Абдуллина, Ю. Г. Арзамасова, А. П. Алехина, А. Х. Абашидзе, Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, И. А. Белобжецкого, Н. А. Богдановой, Т. А. Васильевой, Н. А. Власенко, К. К. Гасанова, В. М. Гор-шенева, С. Ю. Данилова, В. В. Еремяна, А. В. Зиновьева, В. Б. Исакова, Ю. М. Козлова, Е. Ю. Киреевой, М. И. Клеандрова, Н. М. Конина, Н. М. Корку-нова, Л. М. Колодкина, М. А. Краснова, В. А. Кряжкова, В. Д. Мазаева, К. В. Макарова, М. Н. Марченко, Т. Г. Морщаковой, И. И. Овчинникова, Т. А. Поляковой, Б. В. Россинского, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, В. Е. Сафонова, И. Н. Сенякина, Б. А. Страшуна, Л. Г. Свечниковой, А. М. Тарасова, Ю.А. Тихомирова, В. И. Фадеева, Т. Я. Хабриевой, В. Е. Чиркина, И. Б. Шахова, Н. А. Шевелевой, Е. В. Шориной, Н. Г. Шурухнова, Б. С. Эбзеева, Ю. М. Юмашева, О. А. Ястребова и др.

Основой для изучения информационной проблематики стали труды следующих ученых-правоведов: Г. Ю. Араповой, Ю. М. Батурина, И. Л. Бачило, И. А. Близнеца, И. Ю. Богдановской, А. Б. Венгерова, Л. В. Голоскокова, О.

9 А. Городова, В. А. Копылова, А. Н. Королёва, П. У. Кузнецова, В. И. Лапина, М. А. Лапиной, В. Н. Лопатина, В. Н. Монахова, А.В. Морозова, А. И. Моргун, О. А. Околесновой, О. В. Плешаковой, Т. А. Поляковой, А. В. Пчелинце-ва, И. М. Рассолова, А.Г. Репина, А. Г. Рихтер, А. А. Тедеева, Л. К. Терещенко, М. А. Федотова, В. С. Цимбалюк, Д. А. Ястребова и др.

При анализе международных и зарубежных научных и практических основ информационно-правового регулирования внесудебных механизмов разрешения информационных споров использовались труды таких зарубежных ученых и практиков, как А. Балк (А. Balk), Т. Бларкни (T. Blarney), М. Д. Бристоль (M. D. Bristol), М. Валлас (M. Wallace), О. Златев (O. Zlatev), Е. Леви (Е. Levy), М. Лейбовитц (M. Leibowitz), Р. Л. Левенштайн (R. L. Lowenstein), А. Ф. Марроти (A. F. Marroti), Ф. Мэйер (P. Meyer), М. Мюррэй (M. Murray), Д. Риттер (J. Ritter), М. Томпсон (M. Thompson), Д. Тамбини (D. Tambini), Т. Питерсон (T. Peterson) и другие.

Использовались работы специалистов в области журналистики: А. Г. Капустиной, О. И. Мамонтовой, М. А. Мельникова, Я. Н. Засурскиого, Ю. В. Казакова, Г. В. Лазутиной, К. А. Назаретян, М. Ф. Ненашева, А. Г. Рихтера и др.

Значительное внимание уделено анализу международных, зарубежных нормативных правовых актов и рекомендательных документов (так называемых актов «мягкого права») зарубежных и международных организаций внесудебного урегулирования информационных споров.

**Методологическая основа исследования.** Работа над диссертацией велась с применением общенаучных (диалектического, анализа, синтеза, индукции, дедукции, сравнительного), частнонаучных (исторического, формально-логического, системного), частноправовых (сравнительно- правового, правового прогнозирования, формально-юридического) и иных методов исследования.

Для изучения информационно-правовой природы внесудебного разрешения информационных споров автору потребовалось провести системный

10 анализ информационного законодательства и законодательства в сфере внесудебного разрешения споров, выделить особенности общественных отношении в этой сфере и, с учетом этих особенностей, предложить меры по совершенствованию информационного законодательства и законодательства о внесудебном рассмотрении информационных споров в целях решения возникающих сегодня проблем.

**Достоверность полученных результатов исследования и предложе  
нии по совершенствованию законодательства** обусловлена значительным  
объемом проработанного автором эмпирического материала. При написании  
диссертации были использованы нормативные правовые акты, регулирую  
щие различные аспекты внесудебного разрешения споров, а также практика  
институтов гражданского общества. Изучено 23 отчета зарубежных неком  
мерческих организаций — участниц Европейского Альянса независимых со  
ветов прессы, посвященных адаптации механизмов внесудебного разрешения  
информационных споров к изменяющимся информационно-

коммуникационным технологиям. Проанализированы 9 отчетов этих организаций о проведении общественных обсуждений, посвященных общественно значимым вопросам и проблемам в сфере внесудебного разрешения информационных споров, и другие материалы. Обобщены данные 140 решений по информационным спорам в разных субъектах РФ, принятых Общественной коллегией по жалобам на прессу.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что автором впервые проведен комплексный анализ информационно-правовых аспектов внесудебного разрешения информационных споров, впервые выявлены характерные особенности общественных отношений в этой сфере и предложены пути совершенствования информационного законодательства Российской Федерации в части закрепления механизма регулирования отношений в сфере внесудебного разрешения информационных споров.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Определение информационного спора как отдельной категории правовых конфликтов, выступающей формой правомерного поведения субъектов информационного права по защите своих субъективных прав и законных интересов, вытекающих из административных, гражданско-правовых и иных правовых отношений, связанных с деятельностью средств массовой информации, а также из информационных отношений по поиску, получению, распространению и производству массовой информации.
2. Обоснование необходимости создания и реализации юридических механизмов использования внесудебных средств разрешения информационных споров: наделение полномочиями по регулированию данных правоотношений организаций, применяющих внесудебные механизмы разрешения информационных споров. С учетом опыта успешного функционирования подобных организаций и использования такого правового механизма в зарубежных государствах указанные организации должны осуществлять полномочия по рассмотрению информационных споров, а также обладать легитимной возможностью привлекать тех или иных субъектов указанных споров к дисциплинарной и материальной ответственности.
3. Вывод о том, что оперативное и эффективное внесудебное разрешение информационных споров требует более активного использования механизмов саморегулирования в рамках отрасли. В этих целях обосновано предложение о необходимости формирования саморегулируемой организации СМИ, которая была бы признана со стороны государственных органов, судейского и журналистского сообществ.
4. Положение о том, что уже существующие законодательные акты могут быть применены для регулирования внесудебных механизмов разрешения споров в информационно-правовой сфере, но тем не менее они не полностью отвечают необходимым для успешного функционирования подобного института требованиям. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредни-

12 ка (процедуре медиации)» не предусматривает механизмов по защите общественного интереса, который необходимо учитывать в информационно-правовых конфликтах. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» также предписывает обязательное для подписания обеими сторонами третейское соглашение, в котором стороны соглашаются передать спор на разрешение третейского суда, то есть данный механизм разрешения споров возможен в случае готовности обеих сторон к участию, что лишает организацию по внесудебному регулированию информационно-правовых споров возможности рассмотрения тех споров, в которых одна из сторон не готова прибегать к использованию внесудебных механизмов разрешения информационных споров.

1. Вывод о том, что деятельность по внесудебному разрешению информационных споров в современных нормативно-правовых условиях может быть основана только на принципе добровольности. Никакие принудительные меры не могут применяться для вовлечения сторон во внесудебное разрешение информационных споров.
2. Раскрывается целесообразность закрепления за субъектами информационных правоотношений права действовать в защиту общественных интересов. Информационно-правовой смысл деятельности субъектов внесудебного разрешения информационных споров предопределяет их роль в качестве представителей неопределенного круга лиц при отстаивании общественных интересов.

7. В целях формирования и совершенствования порядка регламентации  
использования внесудебных механизмов разрешения информационных спо  
ров предлагается внесение ряда изменений в действующее законодательство.  
Предлагается, в частности, дополнить положения ст. 61 (Порядок обжалова  
ния) Закона РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информа  
ции» нормами, устанавливающими порядок и случаи реализации внесудеб  
ных механизмов разрешения споров, вытекающих из отношений, формиру  
ющихся в процессе распространения массовой информации. Указанные по-

13 ложения должны закреплять правовой статус органов и организаций, к компетенции которых может быть отнесено разрешение информационных споров (Общественная коллегия по жалобам на прессу и иные структуры гражданского общества, осуществляющие саморегулирование и сорегулирование в сфере массовой информации).

**Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования** заключается в том, что они могут быть использованы для продолжения изучения общеправовых и, в особенности, информационно-правовых аспектов внесудебного разрешения информационных споров, а также для выработки научной доктрины правового регулирования информационных процессов, опосредующих право граждан Российской Федерации на свободу слова, а также на получение информации и участие в разрешении информационных споров.

**Практическая значимость исследования.** Результаты и предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в законотворческой и иной нормотворческой деятельности, нацеленной на совершенствование и, в частности, структуризацию информационного законодательства.

Кроме того, материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении различных вопросов внесудебного разрешения споров, а также в процессе преподавания курса «Информационное право».

**Апробация и внедрение результатов** исследования проводилась в следующих формах: основные положения, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в научных статьях, а также обсуждались в рамках работы Общественной коллегии по жалобам на прессу (2011–2013 гг., г. Москва, Союз журналистов России) и на заседаниях Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» (2012–2015 гг., г. Москва, НИУ ВШЭ); участие в научно-практических конференциях и семинарах таких, как круглый стол «Общественный контроль полиции: успехи, проблемы, возможности» (Проектно-

14 учебная лаборатория антикоррупционной политики, НИУ ВШЭ, Москва, 22.10.2012 г.); общественные слушания, посвященные профессиональным и этическим аспектам работы средств массовой информации (24.01.2013 г., Общественная палата РФ, Москва); конференция «Правовые институты и СМИ: взаимная ответственность как средство достижения взаимопонимания» (РИА Новости, г. Москва, 7.07.2012 г.); семинар-практикум проекта Общественной коллегии по жалобам на прессу «Состояние и перспективы медийного саморегулирования в России» (Московская область, учебно-методический центр «Голицыно», 1-2.11.2013 г.); семинар «Государство и СМИ: Норвежская комиссия по рассмотрению жалоб на средства печати как институт, гарантирующий свободу и независимость медиа» (Московская область, учебно-методический центр «Голицыно», 12.12.2014 г.).

**Структура диссертации.** С учетом логики проведенного исследования работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

## История развития институтов внесудебного разрешения информационных споров в РФ

Неизбежное возникновение споров и конфликтов является следствием социального взаимодействия субъектов в любом обществе и в любой сфере взаимоотношений, представляя собой результат различия во взглядах, подходах и решениях. Понятие спора, в частности информационного, включает в себя «словесное состязание, обсуждение чего-нибудь, в котором каждый отстаивает свое мнение»2.

Таким образом, очевидно, что спор может быть признан конструктивным, когда есть две стороны, осознающие расхождение своих позиций, не желающих смириться с таким расхождением или считающих это недопустимым.

Основой любого спора является конфликт3. Многие сочтут термины «информационный спор» и «информационный конфликт» синонимами. По мнению А. Г. Капустиной, «информационный спор является заключительной стадией информационного конфликта и не является синонимом информационного (медийного) конфликта (в то время как понятия «информационный» и «медийный» конфликты, бесспорно, тождественны друг другу)4. В информационном споре противоборство сторон происходит при участии наделенной властными полномочиями третьей стороны: суда, третейского суда, регулируется нормами права и направлено на разрешение спора»5.

Информационный спор представляет собой разновидность социального конфликта, причиной которого являются разногласия личностей при различии во мнениях и взглядах, стремлении занять лидирующее положение6. Вместе с этим конфликт — важнейшая сторона взаимодействия людей в обществе, проявление социальных связей людей. Информационный спор затрагивает имущественные либо личные неимущественные права инициатора возбуждения спора, побуждая к отстаиванию нарушенного права7.

Несмотря на то, что в некоторых публикациях, посвященных истории отечественной печати, промелькнули сообщения, будто графу Н. Н. Новосильцеву (в молодости — одному из друзей царя Александра I) принадлежала мысль о необходимости создания специального общественного учреждения для внецензурного, неадминистративного регулирования проблем печати, для новейшей российской истории отстаивание своих прав в сфере информационного права связано с приобретением средств массовой информации конституционно закрепленных прав и свобод, а именно — свободы слова, свободы печати, свободы массовой информации. «Свобода каждого на формирование своего мнения на основе полученной информации и свобода распространения мнения необходимы для демократического развития. Свобода выражения мнения и право на информацию относятся к первому поколению прав, реализация которых не требует от государства позитивных действий, и (в традициях конституции США) рассматриваются как сфера невмешательства государства. Последующие конституции зачастую не содержали упоминания о праве на информацию, даже если закрепляли право на свободу выражения мнения»8. Как известно, свободы порождают не только права, но и обязанности, а следовательно — и ответственность за нарушение таких обязанностей или же злоупотребление такими правами9. Таким образом, все информационные споры можно разделить на две большие группы: споры, связанные с нарушением прав журналистов и средств массовой информации, и споры, связанные с нарушением прав журналистами и средствами массовой информации10.

К группе нарушений прав журналистов и СМИ относятся следующие информационные конфликты: нарушения, связанные с поиском и получением информации (ограничение права на посещение и присутствие в органах государственной власти, на предприятиях, учреждениях, организациях, на пресс-конференциях; необоснованное ограничение права производить записи; необоснованный отказ в предоставлении запрашиваемой информации); нарушения, связанные с аккредитацией (необоснованный отказ в аккредитации, необоснованное лишение аккредитации); незаконное требование раскрыть конфиденциальную информацию или ее источник; нарушение профессиональной самостоятельности редакции и вмешательство в деятельность редакции (осуществление цензуры; принуждение к смене учредителя, незаконная смена учредителя; незаконное требование к редакции изменить тематику средства массовой информации; требования к редактору покинуть пост, незаконное увольнение главного редактора; иные формы давления на редакцию и вмешательства в профессиональную деятельность редакции); нарушение договорных отношений с редакцией (незаконное выселение редакции из занимаемых помещений, отказ от печатания газеты, нарушение финансовых обязательств перед редакцией); незаконное воспрепятствование распространению продукции СМИ (запрет, ограничение или воспрепятствование розничной продажи, раздачи и рассылки продукции СМИ, неправомерное изъятие или уничтожение тиража либо его части; воспрепятствование или ограничение на вещание); нарушение личных неимущественных прав журналиста или редакции (ущемление чести, достоинства журналиста и деловой репутации редакции; нарушение неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны журналиста); нарушение авторских и смежных прав редакции и журналиста; преступления против жизни и здоровья журналиста или его близких; преступления против свободы, чести и достоинства личности и личных прав журналиста (похищение, незаконное задержание, лишение свободы журналиста; клевета и оскорбление журналиста); преступные посягательства на имущество журналиста и имущество редакций СМИ; преступное воспрепятствование деятельности СМИ и журналиста (физическое или психическое принуждение журналиста к распространению или отказу от распространения информации; незаконное изъятие у журналиста документов, материалов и аппаратуры; злостное воспрепятствование деятельности редакции СМИ; самовольный захват редакционного помещения и оборудования)11.

## Классическая (европейская) модель саморегулирования

Международный опыт показывает, что такая альтернативная форма разрешения информационных споров, как советы прессы, имеет долгую историю создания, развития и совершенствования применяемых механизмов, что означает необходимость создания таких организаций, но заставляет задуматься о причинах такой необходимости и природе этого явления. Конечно, помимо многих специалистов, которые ратуют за подобные институты, есть и критики, по мнению которых, ничего, кроме дополнительных цензорных функций деятельность совета не несет. Критики сходятся во мнении, что законодательных рамок, которые так бережно охраняют свободу выражения мнения, более чем достаточно. Стоит разобраться, что же представляет из себя медийное саморегулирование: повышение стандартов и независимость журналистского сообщества от государственного регулирования или же приватизацию цензорных прав.

Свобода выражения мнения является одним из ключевых прав человека, без которого многие другие права попросту не могут быть реализованы, и в первую очередь, конечно, избирательное право, которое базируется на достоверной и объективной информации, дающей возможность сделать осознанный политический выбор.

Статья 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит: «1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий»87.

Данный принцип был провозглашен и закреплен законодательно в 1950 году — после Второй мировой войны, когда мировое сообщество потратило все свои силы, чтобы не допустить подобной катастрофы вновь, понимая силу четвертой власти и ту угрозу, которую она может нести в условиях отсутствия каких-либо рамок, защищающих свободу. Как писал Дж. Милль, «особое зло подавления мнений — в том, что обездоливается вс человечество, и те, кто против данной мысли, еще больше, чем ее сторонники. Если мысль верна, они лишены возможности заменить ложь истиной; если неверна, теряют… ясный облик и живое впечатление истины, оттененной ложью… Полная свобода выражений — необходимое условие, чтобы оправдать претензии на истину»88. Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН несколько ранее — в 1948 году, — предписывает, что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное их выражение; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»89 — статья 19 .

Данные нормы закреплены в международных правовых актах, что подтверждает солидарную и единую сформулированную позицию мирового сообщества, которому потребовалось немало времени, чтобы прийти к очевидности необходимости и универсальности данного принципа, невзирая на какие-либо национальные особенности. Для некоторых стран история независимости средств массовой информации началась еще несколько столетий назад, и сегодня можно с уверенностью заявить, что подобные страны являются передовыми по уровню демократии в разных ее проявлениях. В качестве примеров можно привести первую поправку к Конституции США, которая входит в Билль о правах и регламентирует, что «конгресс не должен издавать ни одного закона [...] ограничивающего свободу слова или печати»90. Великая Французская революция, являющаяся одним из ключевых достижений человечества в борьбе за равные права, принесла миру Декларацию прав человека и гражданина, в которой провозглашалось, что «свободная передача другим мыслей и мнений есть одно из драгоценнейших прав человека; посему всякий гражданин может свободно говорить, писать, печатать, под страхом ответственности за злоупотребление этой свободой в случаях, определенных Законом»91.

Каждое право налагает и обязанности, в данном случае — не злоупотреблять подобной свободой. Ключевой вопрос состоит в том, кто и как должен определять, чт считать злоупотреблением и как быть, если законодательство во многих странах не защищает свободы, закрепленные ранее, и вынуждает соблюдать законы, которые могут приниматься в будущем и быть направлены на ограничение свободы слова и свободы выражения мнения. И даже в США такая возможность закреплена за Верховным судом, который может ограничивать данную свободу своим постановлением, исходя из обстоятельств времени, места и способа выражения мнения. Так, второй пункт статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляет за государством право на ограничения этих свобод: «осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия»92.

Получается, что все документы, гарантирующие право на свободу слова и на свободу выражения мнения, не гарантируют абсолютной свободы. А если у этой свободы есть ограничения, то каждый может трактовать их по-своему. Важно отметить, что ограничение свободы слова может быть интересно не только политическим силам, но и представителям бизнеса, которые имеют огромное влияние в мире, а после падения советского режима такая проблема стала актуальна и для бывших стран социалистического лагеря; это форма не государственной цензуры, а намного более сложных ее форм и проявлений.

## Северо-американский опыт саморегулирования (США, Канада)

Проблемы внесудебного урегулирования информационных споров зависят от того, каким образом и с какой целью эти информационные споры разрешаются127. Как показывает международный опыт, механизмы имеют очевидное сходство, но тем не менее имеются и существенные различия, которые так или иначе обусловлены национальными, культурными, историческими, экономическими и государственными особенностями128. Так, можно рассмотреть проблемы, с которыми сталкиваются советы прессы, по уровню развития демократии. Очевидно, что запрос на гражданский контроль присутствует не в тоталитарных странах или же где такая деятельность может быть лишь подобием или попыткой, а в свободных обществах, где существует не только принцип верховенства права, но и вопросы этики и общественного порицания имеют большое значение129. В результате получается, что одни государства существуют с демократическим строем давно, а другие недавно, и для них актуальны те задачи и вопросы, которые уже решены в европейских странах в силу сложившейся системы.

Так, например, все советы, входящие в состав СОМС, которые и объединились по этому принципу, можно отнести к странам с «новой демократией». Этим обусловлено отсутствие слаженного, проверенного временем медиарынка, имеющего свои сложившиеся традиции, особенности, не только чтящего закон, но и ощущающего необходимость само- и сорегулирования со стороны общества130. Отсутствие такого рынка объясняет многие финансовые сложности, с которыми сталкиваются их молодые коллеги, поскольку издателям пока не очевидна выгода от наличия подобных институтов, отчего нет желания и необходимости финансово поддерживать совет прессы, а главное — нет такой традиции, которая в некоторых слаженных европейских системах порой может являться одной из ключевой причин, т. к. это вопрос существования медиасреды, где большинство понимает значение и важность профсоюзной солидарности и единства в защите своих прав от государственного вмешательства. Как пишет в своей работе О. Мамонтова, «отказ от финансирования — распространенная в странах новой демократии проблема. Именно поэтому многие советы, созданные в новых демократиях, крайне редко полностью финансируются медиаиндустрией. Это вполне объяснимо: саморегулирование — совершенно новое явление для профессиональных сообществ этих стран, и многими владельцами СМИ оно воспринимается как дополнительное (по отношению к государственному регулированию) средство ограничения их свободы. Мало кто готов не только терпеть, но и платить за собственный ошейник»131.

Российский совет прессы — Общественная коллегия по жалобам на прессу — не является исключением и сталкивается с данной проблемой ежегодно, обращаясь с просьбой о финансовой поддержке к различным грантодателям, поскольку нет ни единого механизма по привлечению журналистского сообщества к финансовому участию в работе Коллегии, а связано это в первую очередь с нежеланием редакций брать на себя лишние траты в силу отсутствия понимания необходимости существования подобного органа. Оптимальный путь для финансирования совета прессы — система, обеспечивающая его независимость. В идеале должны быть разные источники финансирования, при этом наибольшая его часть должна поступать от индустрии СМИ, как в Нидерландах или в Швеции, либо поровну от владельцев и журналистов, как в Норвегии. Однако в некоторых странах, например в Швейцарии, финансирование обеспечивается только журналистами. В странах, переживающих переходный период или находящихся на ранних стадиях становления саморегулирования, одним из основных источников финансирования должны быть международные доноры. Практика Общественной коллегии по жалобам на прессу демонстрирует независимость своей деятельности и принимаемых ею решений, невзирая на тот факт, что гранты, распределяемые Общественной палатой, выделяются в соответствии с распоряжениями Президента РФ, т. е. подобное финансирование можно называть и государственным. Тем не менее такие решения, как «О жалобе заместителя председателя Государственной думы С. В. Железняка на газету Московский комсомолец, ее главного редактора П. Н. Гусева и журналиста Г. В. Янса в связи с публикацией статьи Политическая проституция сменила пол» 16 марта 2013 г., «О жалобе заместителя председателя Государственной думы В. В. Жириновского на автора и ведущего телепередачи Момент истины», «О жалобах председателя Общественного движения За права человека Л. А. Пономарва, члена Общественной палаты РФ А. Е. Гербер, президента Фонда защиты гласности А. К. Симонова, председателя Комитета по защите свободы слова и прав журналистов СЖР П. С. Гутионтова и директора Центра защиты прав СМИ Г. Ю. Араповой на телеканал НТВ в связи с показом документального цикла Анатомия протеста» подтверждают профессионализм и объективность членов Коллегии, невзирая на участие заинтересованных в исходе рассмотрения высокопоставленных государственных чиновников или же откровенные пропагандистские материалы, которые не выходят в эфир исключительно по воле редактора.

Одной из причин такой решительности и независимости в российском контексте являются независимые и честные выборы членов Коллегии, а также безвозмездная основа их работы. Огнян Златев утверждает, что основные проблемы для создания советов по делам прессы в молодых демократических обществах обусловлены следующими причинами: «отсутствие традиции и опыта саморегулирования»132 (данная проблема может быть решена исключительно созданием своих традиций и своего опыта. Российское классическое саморегулирование за свои 10 лет уже успело зачать и развить свои особенности, которые выражаются как в организационном плане, так и непосредственно в механизмах рассмотрения и профессионально-этических рамках); «политические разногласия, разделяющие журналистское сообщество (в результате отсутствие диалога и солидарности между различными группировками мешает журналистам совместно защищать свои общие интересы»133 — обострившаяся в 2014 году политическая ситуация в стране еще больше разделила журналистов независимых СМИ и государственных, поскольку выразилась не только в политических разногласиях, которые, вне зависимости от профессии, имеют право на существование в демократическом обществе, ведь именно эти разногласия и создают плюрализм взглядов и политическую конкуренцию).

## Проблемы правового обеспечения развития механизмов медийного саморегулирования

По сей день не достигнут конструктивный баланс саморегулирования и регулирования со стороны государства. Саморегулирование при его «правильном» использовании является инструментом развития профессионального сообщества, но оно не всегда имеет механизмы отстаивания своих профессиональных интересов перед государством, которое, в свою очередь, не всегда готово учитывать интересы профессиональных сообществ и слышать их мнение152. Невзирая на несовершенство законодательства о СРО, это может служить основой для правового закрепления деятельности медийного саморегулирования в России. На сегодняшний день перед российским саморегулированием стоит ряд задач, часть которых могла бы быть разрешена при переходе к деятельности, регулирующей в рамках российского законодательства.

В первую очередь это касается вопроса привлечения организаций-членов: редакций СМИ, издателей, распространителей. Членство в СРО, выстроенной на равенстве, ясных и прописанных принципах взаимодействия, которые были бы понятны, выгодны и удобны организациям-участницам, дает возможность для создания профессионального сообщества, которое может не только выполнять функции арбитра, но и защитить, отстоять профессиональные интересы. Это возможно лишь в случае общих представлений о профессии, ее стандартах, а также о правах и обязанностях для всех субъектов данных правоотношений. Создание и формирование профессиональной организации, которая самостоятельно регулирует свою сферу, приведет к более тесному взаимодействию с медиаиндустрией и внутри нее комплекса самых различных мер153.

Во-вторых, применение законодательства о СРО позволит перейти к модели финансирования организациями-членами154. Сегодня Общественная коллегия по жалобам на прессу финансируется исключительно за счет грантов, которые поступают на непостоянной основе и являются единственным источником финансирования, что лишает возможности длительного планирования, а также возможности отдельной работы по развитию и совершенствованию организации. Если рассматривать модель финансирования за счет членских взносов, то гарантируются независимость индустрии и предоставление равных прав всем участникам, поскольку каждая из организаций-участниц вносит равномерный вклад. В свою очередь, подобная саморегулируемая организация СМИ должна будет предложить своим участницам такие условия, которые будут выгодны и интересны редакторам, издателям и журналистам. В первую очередь к таким условиям можно отнести представительство интересов медиаиндустрии в органах власти, защиту профессиональных интересов, разъяснение и оказание помощи в необходимых ситуациях, обучение и проведение мастер-классов и повышения квалификации, предоставление льгот и др. Финансирование за счет организаций-членов не лишает права и возможности поиска и получения поддержки из других источников, однако предоставляет возможность независимого и автономного функционирования, в случае если членские взносы будут составлять основную статью бюджета155.

В-третьих, на сегодняшний день Общественная коллегия по жалобам на прессу не имеет своего этического кодекса, в котором были бы четко прописаны этические нормы и стандарты для профессионального сообщества. Это лишает журналистов понимания и возможности соблюдения правил, которых необходимо передерживаться, если это не касается правовых норм, которые закреплены в российском информационном праве156. В мае 2015 года Общественная коллегия по жалобам на прессу представила свой «Медиаэтический стандарт» — нормативно-ценностные ориентиры Общественной коллегии по жалобам на прессу. «Медиаэтический стандарт — 2015 вводится ... с учетом десятилетнего опыта работы Общественной коллегии по жалобам на прессу в отсутствие собственного, известного участникам информационным споров кодекса практики, с уверенностью в том, что принимаемый документ отвечает современным международным представлениям о профессиональном стандарте, но также и с безусловным признанием того, что сама журналистская профессия обновляется не только технологически, испытывается новыми ситуациями, требующими обновления норм и правил»157. Но как может журналист соблюдать те нормы и правила, с которыми он не сталкивается и которые на себя не принимал? Получается, что необходимо сначала устанавливать правила, а после этого — требовать их соблюдения.

В январе 2013 года в Общественной палате РФ прошли обсуждения касательно профессиональных и этических аспектов деятельности СМИ. По мнению П. Гусева, развитие СМИ в России невозможно без отрасли саморегулирования, «мы долгое время дискутируем вокруг саморегулирования СМИ. Как только мы упускаем такую возможность, немедленно появляется какой-нибудь парламентарий и предлагает запретительные поправки в закон о СМИ»

В октябре 2013 группа депутатов Государственной думы РФ (Е. А. Фдоров, А. В. Романов и др.) выступила с законопроектом «О внесении изменений в Закон Российской Федерации О средствах массовой информации (в части введения института саморегулирования)». Данный законопроект вызвал негативные отзывы как членов Общественной палаты, так и представителей медиасообщества. По мнению Н. К. Сванидзе, «улучшения качества работы журналистов они [депутаты] таким образом не добьются. Связать их по рукам и ногам в какой-то мере получится, хотя не так чтобы эффективно. Вс равно принимать окончательное решение будет руководство, назначаемое государством, если речь о государственных СМИ, и собственником, если речь о частных». В. Л. Богданов высказал мнение, что «если бы у СМИ была экономическая независимость, вопрос о СРО бы не встал. Нам не нравится законопроект об обязательном участии СМИ в саморегулируемой организации. Это некоторое искусственное предложение. ... Это попытка узаконить возможность формального влияния на СМИ и управления ими. Поэтому нам данная инициатива не нравится, и когда мы будем обсуждать проблему саморегулирования и совершенствование этического кодекса журналиста, то, конечно, выскажемся об этом».