КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

Панкеев Иван Алексеевич, доктор филологических наук, профессор кафедры истории и правового регулирования отечественных средств массовой информации, факультет журналистики МГУ имени М. В. Ломоносова; e-mail: iap56@mail.ru

ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ: БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА, ОБЩЕСТВА, ЛИЧНОСТИ

Рецензия на монографию: Суходолов А.П., Рачков М.П., Бычкова А.М. Запретительная политика государства в сфере средств массовой информации: анализ законодательства и правоприменительной практики. М.: Издательский дом «Аргументы недели», 2018. 224 с.

Ivan A. Pankeev, Doctor of Philology, Professor at the Chair of History and Legal Regulation of Domestic Media, Faculty of Journalism, Lomonosov Moscow State University; iap56@mail.ru

LEGAL RESTRICTIONS: THE BALANCE OF INTERESTS BETWEEN THE STATE, SOCIETY, THE INDIVIDUAL

(A review of the book: Sukhodolov A.P., Rachkov M.P., Bychkova A.M. (2018) Prohibitive Policy of the State in the Media: an Analysis of Legislation and Law Enforcement Practice. Monograph. Moscow: Argumenty Nedeli Publ.)

Все, кто имеет отношение к массмедиа, обратили внимание на то, что в последнее время заметно активизировалась запретительная политика государства в сфере СМИ. Но, обсуждая сам факт, многие не вдаются в анализ причин, приведщих к такому положению дел. Авторы монографии определяют это ужесточение как реакцию на современные вызовы и угрозы. Речь не только об информационных войнах, о защите интересов государства, но и об изменившемся медиаповедении всех участников информационных процессов. То, что еще недавно можно было называть информационным инфантилизмом, стало перерастать в информационный экстремизм (реальными стали такие вызовы и угрозы, как пропаганда суицида, распространение фейковых новостей, диффамация и т. д.). В этих условиях государство обязано проводить ограничительную и запретительную политику в отношении тех, чья деятельность представляет опа-

сность для личности и общества. Динамичность меняющегося законодательства в области СМИ прямо зависит от динамично меняющей отечественной и международной реальности. Естественно, ведутся и будут вестись дискуссии о свободе слова, границах вмешательства, цензуре, пределах принудительного регулирования, саморегулировании, сорегулировании и т. д. Авторы монографии, не избегая дискуссий, прежде всего анализируют реакцию законодателя на поведение участников информационных процессов. При этом они подчеркивают, что, будучи убежденными сторонниками свободы слова, считающими Закон «О средствах массовой информации» самым демократическим законом в мире в области массовой информации, они в современных условиях видят необходимость обеспечить недопустимость злоупотребления этой свободой. Основные идеи, проводимые авторами, логичны и объяснимы: во-первых, процесс введения новых запретительных норм права должен быть по-настоящему демократичным, консенсусным и многосторонним; во-вторых, важно не допустить чрезмерной бюрократизации живого и творческого процесса, каким является производство и распространение массовой информации. И, что немаловажно, авторы акцентируют внимание на том, насколько возрастает роль медиаправа и медиаюристов в этом процессе, учитывая, что в России сейчас зарегистрировано почти 78 тысяч СМИ. Поэтому отдельно подчеркивают, что «важнейшую роль при принятии, изменении или отмене дополнительных норм, регулирующих отрасль, играет учет соотношения личных, общественных и государственных интересов, соблюдение баланса между ценностью свободы слова и необходимостью защиты иных благ, которым может быть причинен вред ничем не ограниченной свободой средств массовой информации».

Монография состоит из четырех глав: «Основы нормативно-правового ограничения свободы средств массовой информации», «Запретительная политика государства в сфере СМИ, направленная на защиту прав личности», «Запретительная политика государства в сфере СМИ, направленная на защиту общественных интересов при освещении социально негативных явлений» и «Запретительная политика государства в сфере СМИ, направленная на защиту интересов государства, обеспечение мира и безопасности человечества».

Одно из достоинств книги в том, что в ней много ссылок и цитат, обильная, хорошо систематизированная библиография (нормативные правовые акты, проекты законов, кодексы профессио-

нальной этики, научная литература, публикации в СМИ). Это дает возможность читателю использовать ее как справочное пособие, а множество примеров и их анализ – как пособие учебное. Монография интересна и тем, что ее авторы активно обсуждают, внедряют и продвигают новую, научно обоснованную терминологию, что в значительной мере характерно для первой главы, в которой по-новому рассматривается само понятие «средства массовой информации» в современных условиях, а также осмысливается такой термин, как «медиалогия» (с предложением «включить в состав медиалогии теорию управления потоками массовой информации»); расширено содержание термина «медиаправо» и т. д. При этом авторы основываются не только на отечественном законодательстве, но и исследуют опыт Казахстана, рекомендацию «О новом понятии СМИ», принятую Комитетом министров Совета Европы, детально анализируют правоотношения в блогосфере (что важно для понимания причин отмены так называемого «закона о блогерах»). Отдельный параграф («Механизм реализации правовых запретов в сфере СМИ: общие положения») дает полное представление о законодательстве в сфере СМИ, исполнительных органах, видах нарушений и ответственности за них. Полезна расширенная и систематизированная информация о таком особо привлекающем внимание редакций СМИ акте Роскомнадзора, как письменное предупреждение. По определению оно «издается в целях профилактики нарушений законодательства о средствах массовой информации и указывает на их недопустимость», при этом имея очень серьезные последствия: получение более двух предупреждений в течение 12 месяцев может привести к прекращению деятельности СМИ по решению суда. Проанализировав механизмы реализации правовых и этических запретов, авторы не только пришли к концептуальным выводам, но и выработали предложения (например, что «предупреждение Роскомнадзора, должно выполнять исключительно профилактическую функцию. Необходимо изменение действующего законодательства: прекращение работы СМИ может наступать по решению суда не иначе как после неоднократно совершенных правонарушений или использования СМИ для совершения преступлений» и т. д.).

Во второй главе, посвященной защите прав личности, говорится не только о диффамации, но и о такой непростой проблеме, как обеспечение неприкосновенности частной жизни. Это один из наиболее сложных вопросов – соотношение общественного и

личного интересов. Журналист не должен подменять понятие «общественный интерес» понятием «любопытство». Несмотря на то что законодательно понятие «общественный интерес» не определено, интересы личности защищаются рядом статей, запрещающих без разрешения гражданина использовать его изображение, обнародовать персональные данные, раскрывать семейную тайну, распространять иные сведения о личной жизни. Эти нормы основаны на части первой статьи 24 Конституции РФ, которая гласит: «Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается». Разъяснения дал и Пленум Верховного Суда РФ, в постановлении которого «О практике применения судами Закона Российской Федерации *"*О средствах массовой информации*"*» (2010 г.) сказано, что «к общественным интересам следует относить не любой интерес, проявляемый аудиторией, а, например, потребность общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правовому государству и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде». Несмотря на это почти ежедневно в СМИ появляются материалы, нарушающие эти нормы. В результате редакции нередко вынуждены отвечать по искам.

Но авторы монографии, размышляя над этой проблемой, пишут не только о праве гражданина на опровержение и на ответ, но и о санкциях, следующих за оскорбление, клевету, за нарушение права на имя, за «непринятие мер к недопущению оскорбления в публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации». Отдельное внимание уделено так называемому «закону о праве на забвение», в соответствии с которым оператор поисковой системы в ряде случаев обязан по требованию гражданина прекратить выдачу ссылок, позволяющих получить доступ к информации о заявителе. Приводимые примеры показывают, что авторы монографии хорошо ориентируются в материалах, формулирующих самые дискуссионные вопросы в сфере медиаправа.

Безусловный интерес представляют в этой главе и мнения авторов о законодательных ограничениях в информировании о подозреваемых, обвиняемых, подсудимых. Прежде всего речь идет о принципе презумпции невиновности, закрепленном в статье 49 Конституции РФ, и о том, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. К сожалению, журналисты не всегда различают понятия «подозреваемый», «обвиняемый», «подсудимый», «осужденный», вопреки нормам профессиональной этики рас-

крывают имена родственников осужденных, допускают вмешательство в личную жизнь отбывающих наказание. В результате может быть распространена ложная информация. Авторов монографии заботит и то, что на уровне дискуссии остался вопрос об указании (или неуказании) национальности правонарушителей, хотя он рассматривался на уровне законопроекта в 2007 г. и в 2012 г. На данный момент это ограничено лишь требованиями законодательства о противодействии экстремизму.

Полезной для работников СМИ будет расширенная информация об ограничениях в распространении информации о жертвах преступлений. В целом об этом написано достаточно много, особенно применительно к несовершеннолетним, пострадавшим в результате противоправных действий, особенно о нормах статьи 4 («Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации») и статьи 41 («Обеспечение конфиденциальности информации») Закона о СМИ. Но авторы монографии создают более объемную картину, говоря также о мерах защиты, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, Федеральным законом «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», о позиции Роскомнадзора. Этот параграф ценен для практиков тем, что в нем приводятся и анализируются примеры нарушений, допущенных СМИ.

Защите общественных интересов при освещении социально негативных явлений посвящена третья глава монографии, в которой не только даются обоснованные определения, но и рассматриваются ситуации, когда реакция государства распространяется на средства массовой информации. В этом контексте интересна мысль об идее «недискриминации», которая сейчас находит свое отражение в терминах «политкорректность» и «толерантность». Авторы верно отмечают, что, привлекая внимание к негативным социальным явлениям (употребление алкоголя, табачных изделий, наркотических средств, самоубийство, бродяжничество, социальный паразитизм и т. д.), СМИ не имеют права создавать рекламу определенным веществам, моделям поведения и провоцировать сдвиги в негативную сторону («эффект Вертера»). То, почему «государство стремится воздействовать на освещение социально негативных явлений в СМИ, в том числе путем установления правовых запретов и ограничений», следует как из общих размышлений авторов, так и из примеров конкретных материалов, за которые Роскомнадзор вынес письменные

предупреждения редакции и учредителю сайта информационного агентства Znak и электронному периодическому изданию «МК. ru».

Правовые ограничения в деятельности СМИ, направленные на защиту общественной нравственности, в книге проанализированы на основе материалов СМИ, в которых нарушены положения статьи 4 Закона о СМИ, запрещающей использование средств массовой информации для распространения материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань. Также подробно анализируется Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Особенность этого параграфа в том, что в нем принципиально новые для российских СМИ запреты представлены в хронологическом порядке. При этом параллельно рассмотрена практика Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, Европейского суда по правам человека, один из документов которого назван «новым витком правового противостояния» (постановление Европейского суда по правам человека от 20 июня 2017 г. по делу «Баев и другие (Bayev and Others) против Российской Федерации»).

Мысль о том, что свобода не должна превращаться во вседозволенность и что запретительная политика государства – это не цензура, а ограничения, направленные на защиту интересов личности и общества от информационного произвола, авторы наглядно иллюстрируют примерами механизма «воспроизводства» преступности в социальных сетях (исследованы десять самых многочисленных по количеству участников незаблокированных сообществ криминальной тематики, функционирующих в одной из соцсетей по состоянию на январь 2018 г.). Это социологическое исследование представляет самостоятельную ценность и дает возможность оценить масштабы распространения субкультуры.

В тесной связи с главной темой авторы рассматривают и запреты, преследующие цель защитить здоровье населения. СМИ не должны способствовать употреблению любых психоактивных веществ (алкоголь, табак, наркотики и т. д.) и пропагандировать их. Санкции за подобные действия предусмотрены в ряде законов, которые авторы монографии рассматривают иногда в критическом аспекте («необходимо обратить внимание на чрезмерно широкое, на наш взгляд, содержание такого явления, как пропаганда наркотиков, под которое при желании можно подвести любую информа-

цию о наркотиках, вплоть до официальной статистической информации. Немаловажно также, что само определение пропаганды как таковое в законе отсутствует»). Также отмечено, что «закон № 436 не регулирует аспекты подачи информации о наркотиках применительно к возрастной группе до 12 лет». Говоря о роли СМИ, авторы активно ссылаются на десятки исследований, статистику, общественно значимые документы (например, проект декларации «Об ответственности журналистов российских электронных и печатных СМИ в освещении проблем профилактики злоупотребления наркотиками и противодействия их незаконному обращению») и т. д.

В завершающей главе освещены такие актуальные и злободневные вопросы, как деятельность СМИ в условиях информационных войн, противодействие недостоверной информации, защита государственной тайны, противодействие экстремизму. Все это рассматривается в контексте основного направления монографии – запретительной политики государства, направленной на недопущение правонарушений. Если о защите гостайны и иных тайн сказано кратко (так как все есть в соответствующих законах, с которыми каждый может ознакомиться в системах КонсультантПлюс или Гарант), то остальные параграфы представляют значительный интерес новизной материала. Например, параграф, посвященный противодействию недостоверной информации, в значительной мере наполнен размышлениями о «фейковых новостях», которые по сути являются дезинформацией.

Безусловно, феномен «фейковых новостей» требует не только глубокого, но и срочного осмысления профессиональным сообществом, так как ложная (поддельная, фальшивая, фиктивная и т. д.) информация несет колоссальную опасность для общества. Современная пропаганда использует фейки для манипулирования общественным мнением, разжигания вражды, создания кризисов. Эта проблема анализируется в ряде научных работ (Иссерс О.С. Медиафейки: между правдой и мистификацией; Ильченко С.Н. Фейковая журналистика как элемент современной шоу-цивилизации), практиками журналистики (Клишин И. Максимальный ретвит: фейк-пропаганда на новом уровне), в вышедшем в этом году учебном пособии С.С. Распоповой и Е.Н. Богдан «Фейковые новости», которое можно назвать «путеводителем по проверке новостей». Авторы рецензируемой монографии не только классифицируют фейки, но и, выявляя причины возникновения дефектности, обращают внимание на необходимость механизмов фильтрации

фейковых вбросов и говорят о некоторых из них (например, о «законе о новостных агрегаторах», т. е. о статье «Особенности распространения информации новостным агрегатором», в 2017 г. внесенной в Федеральный закон Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

Кстати, это – целенаправленное продолжение важной темы, так как в 2017 г. она разрабатывалась в работах А.П. Суходолова «Подробнее о современных мерах противодействия фейковым новостям», А.П. Суходолова и А.М. Бычковой «Фейковые новости» как феномен современного медиапространства: понятие, виды, назначение, меры противодействия». Призывая «журналистику факта» решительно выступить против «паражурналистики фейка», авторы монографии также предлагают дополнить Доктрину информационной безопасности Российской Федерации положением «о необходимости защиты достоверной информации от информации фейковой», а журналистскому сообществу – выработать «адекватный подход к трансляции новостей со стороны социальных сетей».

В завершающем параграфе («Правовые ограничения в деятельности СМИ, направленные на противодействие экстремизму, обеспечение мира и безопасности человечества») логично стоят в одном ряду понятия «противодействие экстремизму», «мир», «безопасность». Действительность постоянно подтверждает, что экстремизм и терроризм представляют колоссальную опасность. Детально описывая не только содержание, но и применение антиэкстремистского законодательства, авторы особое внимание уделяют терминологии, которая действительно иногда вызывает вопросы. В этих случаях в книге приводятся разъяснения Верховного Суда РФ.

В «Заключении» авторы пишут, что в процессе работы над книгой долго не могли определить ее жанр – монография или учебное пособие – и в результате создали «некий синтез» в надежде на то, что «книга будет не только стоять на полках ученых – специалистов по медиаправу, но и лежать на столах практических работников СМИ».

Полагаю, что необходимой она будет и в списке литературы для преподавателей, аспирантов и студентов факультетов журналистики (как по комплексности и системности, так и в силу значительного количества примеров из правоприменительной практики, которыми авторы широко иллюстрируют основные положения исследования, ссылаясь на решения судебной системы и на предупреждения Роскомнадзора). Эта монография – не только теоретический труд, но и практическое пособие. Дело не в жанре, а – в пользе.