АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЙ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ СМИ

РАЗДЕЛ I. ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЖУРНАЛИСТИКИ И ПРАВО СМИ

С.Л. Давтян, кандидат филологических наук, научный сотрудник кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики МГУ имени М.В. Ломоносова; шеф-редактор журнала «Европейский омбудсмен» (www.euro-ombudsman.org); e-mail: euro-ombudsman@yandex.ru

ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНА РФ «О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ» в 1991—2010 гг.: ФАКТЫ КАК ИСТОРИЯ

В статье рассматриваются изменения, внесенные в России законами о СМИ в течение почти двадцати лет. Исторические факты, связанные с изменениями, представлены как отношение властей страны к роли СМИ в обществе.

Ключевые слова: *закон, власть, СМИ, общество.*

The article deals with changes in the Russia media law for last twenty years. Historical facts related to the changes are presented as the attitude of the country's authorities towards the role of media in society.

Key words: *law, government, media, society.*

Среди нормативных правовых актов, призванных регулировать деятельность отечественных средств массовой информации (СМИ), ведущее место занимает, безусловно, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»[1] (далее — Закон о СМИ). Его принятие в числе первых законов новейшей России, свидетельствует о том, что власти придавали большое значение роли СМИ для становления нового российского общества, основанного, как было записано в Декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», принятий 12 июня 1990 года[2], причем в один день с Законом СССР «О печати и других средствах массовой информации»[3], на гарантии прав и свобод граждан.

Закон о СМИ, вслед за советским законом о печати, способствовал дальнейшему развитию в стране новых средств массовой

[1] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. С. 300.

[2] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. С. 22.

[3] Закон СССР от 12 июня 1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 26. С. 492.

информации и новой журналистики. По словам М.А. Федотова, одного из разработчиков обоих законов: «Если союзный закон явился документом, с одной стороны, демократического романтизма, а с другой — исполненным неминуемых компромиссов с защитниками тоталитарных порядков, то российский — результатом почти лишенного политического противоборства поиска оптимальных технологий правового регулирования организации и деятельности СМИ» [Федотов, 2001, с. 21].

Вместе с тем за все эти годы не только тема самого Закона о СМИ постоянно находилась не просто в центре общественных, политических и правовых дискуссий, но и сам закон регулярно подвергался ревизии со стороны субъектов законодательной инициативы.

За истекшие годы были приняты двадцать федеральных законов, направленных в том числе на изменение Закона о СМИ. В общей сложности из шестидесяти двух статей изменению подверглись тридцать пять. А количество законопроектов, накопившихся в профильных комитетах Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ГД РФ) и в аппаратах других субъектов законодательной инициативы, направленных на изменение Закона о СМИ, значительно больше. Все они были разными по своему значению для Закона о СМИ, но можно констатировать, что большинство из них не оказало влияние на развитие свободы СМИ в стране.

Следует отметить, что больше всех изменений (числом тринадцать) были внесены во время нахождения в должности Президента России В.В. Путина (2000—2008). При первом Президенте страны Б.Н. Ельцине (1991—1999), эта цифра была почти на треть меньше (пять), а действующий Президент России Д.А. Медведев, вступивший в должность весной 2008 г., подписал два закона о внесении изменений в действующий Закон о СМИ.

При изучении истории изменений в Законе о СМИ со дня его вступления в силу 8 февраля 1992 г. до аналогичного периода текущего 2011 г. обращает на себя внимание следующее обстоятельство: первые изменения в Закон были внесены в декабре 1994 г.[4], т.е. спустя три года после его принятия, в то время как последующие изменения вносились не реже одного раза в год, за исключением двух-трех случаев, когда промежуток между датами изменений отдельных норм Закона о СМИ составил чуть больше года.

Первые изменения в Законе о СМИ касаются статуса издателя СМИ (ст. 21) и сообщений, обязательных для опубликования редакцией бесплатно и в предписанный срок (ст. 35). Депутаты первой Государственной Думы (1994—1996), представлявшие более десяти партий и политических движений, решили обязать СМИ

[4] Федеральный закон от 15 декабря 1994 г. № 6-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. С. 169.

быть более открытыми, в частности для освещения работы народных избранников. Упомянутая ст. 21 Закона расширяет круг нормативных правовых актов, в рамках которых издатель СМИ осуществляет свои права и несет обязанности. В список законов наряду с Законом о СМИ, законодательством об издательском деле и законом о предприятиях и предпринимательской деятельности включается также Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»[5]. Кроме того, ст. 35 дополняется частью третьей, обязывающей государственные СМИ публиковать сообщения и материалы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

Следует отметить, что если до внесения этого дополнения в Закон о СМИ последние были обязаны помещать бесплатно и в указанный срок сообщения или материалы лишь от имени своего учредителя (ст. 18 Закона о СМИ), то после него на государственные СМИ, финансируемые из бюджета, возлагается обязанность освещать работу также других органов государственной власти, в частности — Государственной Думы.

Появление этой нормы было обусловлено недовольством оппозиционных партий тем, как освещают их деятельность государственные СМИ, особенно федеральные телевизионные каналы, которые занимают, по их мнению, пропрезидентскую и проправительственную позицию.

Следующее изменение в Закон о СМИ вносится в июне 1995 г.[6] Оно касается ст. 30 «Федеральная комиссия по телерадиовещанию» и ст. 31 «Лицензия на вещание». В связи с принятием нового положения о Федеральной комиссии по телерадиовещанию, слово «региональные комиссии» в тексте о представительствах Федеральной комиссии на территории субъектов РФ, было заменено на «территориальные».

Спустя месяц ст. 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» Закона о СМИ дополняется новыми ограничениями для СМИ. В частности, устанавливается запрет на использование СМИ не только в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для осуществления экстремистской деятельности, но и «для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ

[5] Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 1995. 14 янв.

[6] Федеральный закон от 6 июня 1995 г. № 87-ФЗ // Российская газета. 1995. 8 июня.

насилия и жестокости»[7]. Вместе с тем отсутствие объяснения понятия «порнография» в законодательстве вызывает определенные дискуссии в обществе.

Вторая часть указанной статьи, запрещающей использование в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным СМИ, скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей, дополняется словосочетанием «и оказывающих вредное влияние на их здоровье».

В день четвертой годовщины принятия Закона о СМИ — 27 декабря 1995 г., в связи с внесением изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности»[8], ст. 35 Закона о СМИ дополняется частью четвертой, согласно которой редакции государственных средств массовой информации обязаны незамедлительно и на безвозмездной основе выпускать в свет (в эфир) по требованию Государственной противопожарной службы оперативную информацию по вопросам пожарной безопасности[9].

Тем самым количество субъектов, сообщения которых обязательны для публикации в государственных СМИ, дополняется еще одним субъектом. Между тем в самом законе «О пожарной безопасности» отсутствовало какое-либо указание на собственников СМИ. Из ст. 26 указанного закона следует: «Средства массовой информации обязаны незамедлительно и на безвозмездной основе публиковать по требованию Государственной противопожарной службы экстренную информацию, направленную на обеспечение безопасности населения по вопросам пожарной безопасности»[10]. Тем самым возникла конкуренция норм, которая должна трактоваться в пользу специального закона — Закона о СМИ.

Таким образом, депутатами Государственной Думы первого созыва в течение срока действия их полномочий вносится четыре поправки в Закон о СМИ.

В июле 1996 г. Президент России Б.Н. Ельцин избирается на второй срок, а в декабре того же года проходят выборы во вторую Государственную Думу.

Насыщенные политическими событиями 1996—1997 гг. отличились законотворческим затишьем по отношению к Закону о СМИ.

---

[7] Федеральный закон от 19 июля 1995 г. № 114-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. С. 2870.

[8] Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Российская газета. 1995. 1 янв.

[9] Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 211-ФЗ // Российская газета. 1996. 10 янв.

[10] Федеральный закон «О пожарной безопасности» // Российская газета. 1995. 5 мая.

Вместе с тем в результате принятия Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[11] 25 декабря 1996 г. и подписанного Президентом России 26 февраля 1997 г.: «Периодическое печатное издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации либо которое финансируется полностью или частично за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного» (ст. 30). Кроме того, «Ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» (ст. 33).

В марте 1998 г. в связи с изменением Федерального закона «О рекламе» ст. 36 «Распространение рекламы» Закона о СМИ излагается в новой редакции. Из нее следует, что правовое регулирование вопросов распространения рекламы в СМИ осуществляется в установленном законодательством порядке[12]. С принятием указанной нормы на СМИ возлагаются обязанности, связанные с подбором, объемом и временем распространения рекламы в соответствии с законом о рекламе, принятым в июле 1995 г.[13]

Следует отметить, что это стало единственным изменением, внесенным в Закон о СМИ депутатами второго созыва Государственной Думы и последним изменением Закона о СМИ, подписанным Б.Н. Ельциным в качестве главы государства.

В начале декабря 1999 г. избирается третья Государственная Дума, а 31 декабря 1999 г. действующий президент страны Борис Ельцин досрочно слагает с себя обязанности главы государства и его полномочия, согласно действующему законодательству, переходят к Председателю Правительства РФ Владимиру Путину. В марте 2000 г., в результате всероссийских выборов Владимир Путин становится вторым Президентом России.

Первое изменение Закона о СМИ, внесенное при новом Главе государства и депутатах Государственной Думы третьего созыва (1999—2003) вносится в июне 2000 г. Оно было связано с распространением в СМИ сведений о наркотических и психотропных средствах. Изменение в Законе о СМИ было обусловлено принятием Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах». Статья 4 Закона о СМИ была дополнена

[11] Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 1997. 4 марта.

[12] Федеральный закон от 2 марта 1998 г. № 30-ФЗ // Российская газета. 1998. 5 марта.

[13] Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ // Российская газета. 1995. 25 июля.

частью третьей, запрещающей распространение в СМИ сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, за исключением рекламы наркотических средств и психотропных веществ, внесенных Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» в специальные СМИ, рассчитанные на медицинских и фармацевтических работников[14].

А еще через месяц Государственной Думой вносятся изменения в ст. 41 Закона о СМИ, которая регулирует вопросы распространения конфиденциальной информации[15]. Закон дополняется частями третьей и четвертой, направленными на защиту прав несовершеннолетних. В частности, вводится запрет для редакций СМИ на разглашение в распространяемых сообщениях и материалах сведений, прямо или косвенно указывающих на личность несовершеннолетнего, совершившего преступление, административное правонарушение или антиобщественное действие, либо подозреваемое в их совершении, а также указание на личность несовершеннолетнего, признанного потерпевшим без согласия самих несовершеннолетних или их законных представителей.

Следующие изменения в Закон о СМИ вносятся спустя год. В августе 2001 г. Закон о СМИ дополняется ст. 19.1 «Ограничения, связанные с учреждением теле-, видеопрограмм и организаций (юридических лиц), осуществляющих телевещание»[16]. Статья состоит из трех частей. Все они были направлены на ограничение прав иностранных граждан и юридических лиц на приобретение контрольных пакетов акций российских компаний, так или иначе связанных с распространением информации.

Закон, вводящий данные изменения в действие, обязывает учредителей теле-, видеопрограмм, зарегистрировавших их до вступления в силу указанных изменений, а также организации (юридические лица), осуществляющие телевещание и учрежденные до вступления в силу указанного Федерального закона, привести свои регистрационные и учредительные документы в соответствие с вышеуказанным Законом в течение одного года со дня его вступления в силу. Изменение совпадает по времени с распадом холдинга «Медиа-Мост» В. Гусинского. По всей вероятности,

---

[14] Федеральный закон от 20 июня 2000 г. № 90-ФЗ // Российская газета. 2000. 22 июня.

[15] Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 110-ФЗ // Российская газета. 2001. 8 авг.

[16] Федеральный закон от 4 августа 2001 г. № 107-ФЗ // Российская газета. 2001. 9 авг.

власти таким образом решили препятствовать продаже акций, принадлежащих компании телеканала НТВ, иностранным гражданам и юридическим лицам.

В марте 2002 г. в связи с принятием Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» и прекращением действия закона «О предприятиях и предпринимательской деятельности» часть вторая ст. 19 Закона о СМИ принимается в новой редакции, откуда следует, что вопросы регистрации редакции СМИ в качестве юридического лица регулируются Федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц[17].

Несмотря на «техничность» данных изменений, на самом деле регистрация редакций в качестве юридических лиц, как и всех хозяйствующих субъектов, передается из ведения исполнительных органов субъектов в ведение федеральной налоговой службы. Для редакций СМИ эти изменения имели определенное значение с точки зрения их независимости от местных органов исполнительной власти, где до этого происходила регистрация юридических лиц, в том числе редакций.

Среди принятых в июле 2002 г. федеральных законов, в двух предусматривается изменение отдельных норм Закона о СМИ. Во-первых, изменения были связаны с усилением в стране мер, направленных на противодействие экстремистской деятельности[18], во-вторых — с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности[19].

В связи с предпринимаемыми в стране мерами, направленными на противодействие экстремистской деятельности, в первой части ст. 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» Закона о СМИ слова «...призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны» были заменены словами «осуществления экстремистской деятельности». Коротко, но многозначно. Данная норма вызывает определенную тревогу среди представителей СМИ, которые считают ее формой давления на СМИ. Кроме того ст. 16 «Прекращение и приостановление деятельности» Закона о СМИ дополняется новой частью, из которой следует, что «деятельность СМИ может быть также прекращена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом “О противодействии экстремистской

[17] Федеральный закон от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ // Российская газета. 2002. 26 марта.

[18] Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ // Российская газета. 2002. 30 июля.

[19] Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ // Российская газета. 2002. 30 июля.

деятельности”»[20]. Хотя в указанном законе дается объяснение экстремизму, представители СМИ опасаются, что они могут быть истолкованы правоприменительными органами широко, что может ограничить свободу слова и СМИ в стране.

Вторым нормативным правовым актом, повлекшим изменение Закона о СМИ в указанном году становится уже упомянутый Федеральный закон «О пожарной безопасности», хотя и на этот раз изменения в Законе о СМИ носят, скорее, технический характер. В часть четвертую ст. 35 Закона о СМИ, где название «Министерство внутренних дел Российской Федерации» было заменено на «Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» в связи с переходом Федеральной службы обеспечения пожарной безопасности из ведения МВД в ведение МЧС.

В июле 2003 г. принимается Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В связи с этим Закон о СМИ был дополнен ст. 16.1 «Приостановление выпуска средства массовой информации за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». В соответствии с новой статьей, если в период избирательной кампании или референдума главный редактор или редакция СМИ были привлечены в судебном порядке к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, но допустили его повторное нарушение, то Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, а также избирательная комиссия соответствующего субъекта Российской Федерации, в зависимости от территории распространения СМИ, вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию средств массовой информации, с представлением о приостановлении выпуска конкретного СМИ. При этом федеральный орган исполнительной власти обязан в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования немедленно осуществить с привлечением заинтересованных лиц проверку фактов, изложенных в представлении, и обращаться в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ, использованного в целях совершения указанных нарушений, либо направлять в соответствующую избирательную комиссию мотивированный отказ от обращения в суд с указанным заявлением. В статье указывается, что мотивированный отказ от обращения в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ не препятствует применению

[20] Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Российская газета. 2002. 30 июля.

к организации, осуществляющей выпуск указанного СМИ, иных мер ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, включая предупреждение.

Указанным законом вносится изменение также в ст. 34 «Хранение материалов радио- и телепередач» Закона о СМИ. Она дополняется частью четвертой. Устанавливается, что запись должна храниться не менее 12 месяцев со дня выхода указанных программ в эфир. Кроме того, на организацию, осуществляющую теле- и (или) радиовещание, возлагается обязанность бесплатно предоставлять копии указанных радио- и телепрограмм по требованию избирательных комиссий, комиссий референдума.

Часть первая ст. 49 «Обязанности журналиста» дополняется пунктом десятым, обязывающим журналистов «соблюдать запрет на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума при осуществлении профессиональной деятельности».

В части второй ст. 59 «Ответственность за злоупотребление свободой массовой информации» за злоупотребление своими правами к уголовной и дисциплинарной ответственности журналиста, предусмотренными Законом о СМИ, прибавляется также административная ответственность. А ст. 60 «Ответственность за иные нарушения законодательства о средствах массовой информации» дополняется новым, пятым, абзацем, предусматривающим наступление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о СМИ, выразившееся «в нарушении установленных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах правил проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, порядка и условий распространения материалов предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума».

В декабре 2003 г. формируется очередная, четвертая Государственная Дума, а в марте 2004 г. действующий президент Владимир Путин переизбирается на второй срок.

В связи с начавшимися за этим реформами по совершенствованию государственного управления и изменением структуры федеральных органов исполнительной власти полномочия по регистрации СМИ, относящиеся ранее к компетенции Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, возлагаются на Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, входящую в состав вновь созданного Министерства культуры и массовых коммуникаций[21]. В июне 2004 г. депутатами Государственной Думы

[21] Постановление Правительства РФ «О Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 22 июня.

четвертого созыва (2003—2007 гг.) в ст. 8 «Регистрация средства массовой информации» Закона о СМИ вносятся соответствующие изменения[22]. Тем же законом признается утратившей силу ст. 29 «Обязательные экземпляры» Закона о СМИ и вносятся изменения в ст. 54 «Распространение зарубежной информации», в которой полномочия по выдаче разрешения на распространение продукции зарубежного периодического печатного издания, из ведения Министерства печати и информации Российской Федерации передается в ведение «уполномоченного федерального органа исполнительной власти, определяемого Правительством РФ».

Следующее изменение в Закон о СМИ вносится в августе того же года. Оно было связано с необходимостью приведения Закона о СМИ в соответствие с другими ранее принятыми нормативными правовыми актами[23]. Формальным поводом для этого становится принятие Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Изменения затрагивают одновременно десять статей Закона о СМИ. В частности, в ст. 5 «Законодательство о средствах массовой информации» уточняется, что законодательство Российской Федерации о СМИ состоит из Закона о СМИ и издаваемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Таким образом, законодатель допускает дальнейшее расширение перечня нормативных актов, составляющих законодательство о СМИ, призванных регулировать деятельность СМИ.

В статье 7 «Учредитель» Закона о СМИ, где было указано, что «учредителем (соучредителем) СМИ может быть гражданин, объединение граждан, предприятие, учреждение, организация, государственный орган», исключаются слова «предприятие» и «учреждение» с учетом того, что слово «организация» шире и включает в себя оба эти понятия. Кроме того, в ст. 8 «Регистрация средств массовой информации» изменяется название государственного органа, уполномоченного зарегистрировать СМИ: им становится уже упомянутая Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и ее территориальных управлений, расположенных практически в каждом субъекте РФ. Ранее такими полномочиями были

[22] Федеральный закон от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ // Российская газета. 2004. 1 июля.

[23] Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // Российская газета. 2004. 31 авг.

наделены межрегиональные территориальные управления Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

В статье 12 «Освобождение от регистрации», в которой речь идет об освобождении от регистрации СМИ законодательной, исполнительной и судебной власти, созданных исключительно для издания ими своих официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов, раздельное перечисление ветвей власти: законодательная, исполнительная и судебная объединяется под единым названием — «государственная власть». Отдельно указываются также «органы местного самоуправления», которые наряду с органами «государственной власти» освобождаются от регистрации СМИ, создаваемых для своих официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов.

Тем же законом признается утратившей силу статья 30 «Федеральная комиссия по телерадиовещанию» Закона о СМИ, порядок формирования и деятельность которой должны были регулироваться так и не принятым федеральным законом.

Федеральная комиссия по телерадиовещанию и территориальные комиссии, указанная в ст. 31 «Лицензия на вещание» Закона о СМИ в качестве органа, наделенного правом лицензировать деятельность электронных СМИ, как и указанная в ст. 32 «Аннулирование лицензии» «Комиссия по телерадиовещанию» заменяются «Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации».

Аналогичный федеральный орган наделяется также в соответствии со ст. 54 «Распространение зарубежной информации» Закона о СМИ правом выдачи разрешения для распространения продукции зарубежного периодического печатного издания.

В пункте втором части первой ст. 61 «Порядок обжалования», где речь шла об обжаловании действий Комиссии по телерадиовещанию об аннулировании лицензии на вещание, «Комиссия по телерадиовещанию» была заменена также на «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации».

Вносится очередное изменение также в ст. 35 «Обязательные сообщения» Закона о СМИ. На этот раз право потребовать от редакций государственных СМИ незамедлительно и на безвозмездной основе выпускать в свет (в эфир) оперативную информацию по вопросам пожарной безопасности, которое Федеральным законом от 27 декабря 1995 г. № 211-ФЗ принадлежало Государственной противопожарной службе МЧС, передается «федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному Правительством Российской Федерации».

В связи с внесением изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части второй ст. 10 «Заявление о регистрации» Закона о СМИ понятие «регистрационный сбор» заменяется другим — «государственная пошлина»[24]. Соответственно в другой редакции утверждается ст. 14 Закона о СМИ. Она получает название «Государственная пошлина». Отныне все вопросы, связанные с государственной регистрацией СМИ, регулируется законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Кроме того, признаются утратившими силу часть вторая ст. 15 «Признание свидетельства о регистрации недействительным», часть третья ст. 19 «Статус редакции» и часть третья ст. 28 «Тираж», а из второго абзаца ст. 60 «Ответственность за иные нарушения законодательства о средствах массовой информации» исключается норма об ответственности за «уклонение от уплаты потиражного сбора», а также «повышенного регистрационного сбора».

Поправки, внесенные в Закон о СМИ в 2005 г., обусловливаются изменением законодательных актов Российской Федерации о выборах и референдумах и других законодательных актов[25]. В частности, ст. 57 «Освобождение от ответственности» Закона о СМИ дополняется частью второй, из которой следует, что «дословное воспроизведение в средстве массовой информации в период соответствующей избирательной кампании, кампании референдума агитационного материала, распространенного в другом средстве массовой информации, не является основанием для освобождения журналиста, главного редактора, редакции, иной организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, от ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, если при дословном воспроизведении такого материала не соблюдены требования указанного законодательства, предъявляемые к опубликованию (обнародованию) агитационных материалов. Данное решение было продиктовано также Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О применении статьи 57 Закона о СМИ судами РФ»[26].

С июня по октябрь 2006 г. дважды вносятся изменения в ст. 4 Закона о СМИ. Первый раз это было связано с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О проти-

---

[24] Федеральный закон от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ // Российская газета. 2004. 5 нояб.

[25] Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // Российская газета. 2005. 26 июля.

[26] Российская газета, 2005. 15 марта.

водействии терроризму»[27], второй раз — с принятием Федерального закона «О рекламе» в новой редакции [28].

Часть первая ст. 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» Закона о СМИ формулируется в новой редакции, более приближенной к деятельности СМИ: запрещается «распространение материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости». Это стало ответной реакцией на освещение некоторыми СМИ террористических актов, совершенных в некоторых регионах России, в которых ставится под сомнение эффективность деятельности некоторых правоохранительных органов.

Кроме того, указанная статья, состоящая из трех частей, дополняется двумя новыми. Из них следует, что «порядок сбора информации журналистами на территории (объекте) проведения контртеррористической операции определяется руководителем контртеррористической операции». Кроме того, «при освещении контртеррористической операции запрещается распространение в средствах массовой информации сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей. Сведения о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении такой операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, и о членах семей указанных лиц могут быть преданы огласке в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о государственной тайне и персональных данных».

В октябре того же года в Закон о СМИ вносятся новые изменения[29], связанные, как уже было отмечено, с принятием Федерального закона «О рекламе» в новой редакции. В частности, в часть вторую ст. 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» к средствам, воздействующим на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, было причислено также радио и иные технические приемы и способы распространения информации.

В части третьей указанной статьи, устанавливается запрет на распространение сведений о способах и методах разработки, изго-

---

[27] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ // Российская газета. 2006. 29 июля.

[28] Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ // Российская газета. 2006. 13 марта.

[29] Федеральный закон от 16 октября 2006 г. № 160-ФЗ // Российская газета. 2006. 18 окт.

товлении и использовании, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, в том числе для наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в специальный список, рассчитанный на медицинских и фармацевтических работников, наличие которых до этого допускалось Законом.

В июле 2007 г. в связи с внесением изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленные на совершенствование государственного управления в области противодействия экстремизму, в ст. 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» вносятся новые изменения[30]. Часть вторая, в которой речь идет о запрете использования в специальных СМИ скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, дополняется словами: «а равно распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

В декабре 2007 г. избирается пятая Государственная Дума с полномочиями до конца 2011 г., а в мае 2008 г.а на четыре года Президентом России избирается Д.А. Медведев. Первые изменения в Закон о СМИ, принятые депутатами нового созыва и подписанные третьим президентом страны, вносятся в декабре 2008 г.

Новые изменения на фоне прежних поправок закона о СМИ выглядят как стремление власти к информационной открытости. Так, 25 декабря 2008 г. были внесены изменения в часть первую ст. 7 «Учредитель» Закона о СМИ[31]. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» учредителем печатного СМИ «может быть также орган местного самоуправления». Следует отметить, что органам местного самоуправления и раньше никто не препятствовал в создании своих СМИ. Однако если раньше в качестве учредителя они выступали как государственные органы, то сейчас в связи с разграничением

[30] Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ // Российская газета. 2007. 1 авг.

[31] Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 дек.

полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления возникла необходимость приведения Закона о СМИ в соответствие с вышеуказанным законом о местном самоуправлении.

Следующие и пока последние изменения Закона о СМИ, внесенные депутатами пятого созыва Государственной Думы и подписанные действующим президентом Д.А. Медведевым, производятся в феврале 2009 г., в связи с принятием Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Внесенные изменения регулируют порядок предоставления редакциям СМИ информации о деятельности органов власти. В статье 38 «Право на получение информации» Закона о СМИ указывается, что граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствам массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах, слова «государственные органы и организации», были заменены словами «государственные органы, органы местного самоуправления, организации»[32]. Аналогичные изменения вносятся также в ст. 39 «Запрос информации» Закона о СМИ. В ней указывается, что редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции. В указанной статье слова «государственных органов и организаций», также заменены словами «государственных органов, органов местного самоуправления, организаций».

Кроме того, ст. 38 «Право на получение информации» была дополнена частью третьей: «Предоставление государственными органами, органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций, если такие отношения не урегулированы законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим вопросы

[32] Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 10-ФЗ // Российская газета. 2009. 11 февр.

обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Внесенные изменения в Закон о СМИ были восприняты представителями СМИ как стремление властей к информационной открытости государственных органов и органов местного самоуправления.

В 2010 г. в Закон о СМИ не было внесено никаких изменений. Однако следует отметить, что Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 10-ФЗ «О внесении изменений в статьи 38 и 39 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”» вступил в силу 1 января 2010 г. Вместе с тем 2010-й год можно считать одним из значимых для приведения к единообразию правоприменительной практики в сфере СМИ.

15 июня 2010 г. было принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”»[33] в целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства, касающегося свободы массовой информации и разрешения вопросов, возникающих у судов при его применении.

Спустя почти двадцать лет, после принятия Закона о СМИ высший судебный орган страны общей юрисдикции, основываясь на международной и российской практике, разъяснил суть многих статьей Закона о СМИ, которые, безусловно, будут иметь большое значение для дальнейшего функционирования СМИ в России.

Обобщая хронологию изменений и дополнений Закона о СМИ, можно отметить, что к изменению Закона о СМИ имели отношение все президенты России и депутаты всех созывов Государственной Думы Российской Федерации Новейшего времени.

Как уже было отмечено, из двадцати изменений и дополнений:

— пять происходило при президенте Б.Н. Ельцине: четыре из них было принято депутатами первого созыва Государственной Думы (12.1993—01.1996), одно — при депутатах второго созыва (12.1995—01.2000);

— тринадцать происходило при следующем президенте В.В. Путине: шесть принято депутатами третьего созыва (12.1999—01.2004), семь — депутатами четвертого созыва (12.2003—01.2008);

— при действующем президенте Д.А. Медведеве и действующих депутатах пятого созыва (12.2007—01.2012) были внесены изменения и дополнения пока лишь два раза.

Из подвергшихся изменениям тридцати пяти статьей шесть были связаны со ст. 4 «Злоупотребление свободой слова»; по два —

[33] Российская газета. 2010. 18 июня.

со ст. 19 «Статус редакции» и ст. 31 «Лицензия на вещание». Утратили силу также две статьи (ст. 29 «Обязательные экземпляры» и статья 30 «Федеральная комиссия по телерадиовещанию»). В то же время были введены две новые статьи — 16.1 «Приостановление выпуска средства массовой информации за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» и 19.1 «Ограничения, связанные с учреждением теле-, видеопрограмм и организаций (юридических лиц), осуществляющих телевещание».

Безусловно, все внесенные в Закон о СМИ изменения были разными по своему значению для обеспечения свободы слова и свободы СМИ в России. В одних случаях их можно считать изменениями технического характера, направленными лишь на приведение отдельных терминов в Законе о СМИ в соответствие с действующим законодательством, в других — существенными, иногда неоднозначными и спорными, вызвавшими общественный резонанс. Вместе с тем их анализ показывает отношение власти, субъектов законодательной инициативы к СМИ, каковым являются Президент, правительство, депутаты ГД и Совет Федерации, и к оценке роли СМИ в обществе. Очевидно, что если субъекты законодательной инициативы с такой периодичностью обращаются к Закону о СМИ, значит, СМИ в России выполняют свою главную функцию: информируют общество и дают ему, как и власти, повод для размышления и действий.

Список литературы

Федотов М.А. Правовые основы журналистики // Труды по интеллектуальной собственности. М., 2001.

Поступила в редакцию
13.01.2011