

**Виктор МОНАХОВ**  
кандидат юридических наук



«Правление народа без общедоступной информации или без средств ее получения — это пролог к фарсу или трагедии, а возможно к тому и другому. Знание всегда будет править неведением, и народ, который стремится к самоуправлению, должен овладеть силой, которую предоставляет знание»

Джеймс Мэдисон, Президент США (1809–1817 гг.)

# Эволюция информации: от безопасности к развитию

## ШИНЕЛЬ ОТ ГОСПОДИНА ВЕЛИКОГО НОВГОРОДА

Осенью 1991 года в Новгороде, тогда еще не восстановившем свое историческое звание «Великий», крае, известном вековыми традициями республиканизма и демократизма, развитие которых требует и информированных и активных граждан, состоялся международный Форум «Проблемы становления независимого радио и телевидения в посттоталитарных обществах». Для реализации основополагающего принципа демократии — **народ имеет право знать** — эта встреча имела исключительное значение.

На Форум съехались в основном первопроходцы, будущие отцы-основатели новой электронной прессы — из России, стран Балтии, других республик, еще объединенных в те дни рамками одной страны. Они избрали своим профессиональным кредо как раз реализацию

В.Н. Монахов, старший научный сотрудник сектора информационного права Института государства и права РАН, профессор кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим отраслям права интеллектуальной собственности (Москва)

**«права народа знать»**, а не обслуживание информационно-пропагандистских интересов имперского тоталитарного государства. Повесткой дня встречи стало обсуждение множества проблем, с которыми на пути к желанной цели — становлению телерадиовещания в своих регионах в качестве эффективного канала обеспечения права своих народов знать, — каждодневно сталкивались ее участники.

В итоге интенсивная трехдневная дискуссия о путях развития телевидения и радио как института общества откристаллизовалась в Обращение международного форума, адресованное «руководству страны, парламентам и правительствам суверенных республик».

Если сегодня взглянуть на этот текст, который в определенном смысле можно считать историческим, нетрудно понять: многое из задуманного, что выдвигалось тогда в качестве первоочередных задач, не реализовано и поныне. Россия, в частности, так и не имеет закона «О телерадиовещании» (хотя в целом ряде стран СНГ и Балтии, благодаря стараниям в том числе и участников того же Форума, представлявших на нем свои республики, такие законы действуют довольно давно и вполне эффективно), а процедура государственной легитимации российских электронных СМИ по-прежнему излишне усложнена. Однако главное из задуманного тогда сделать все-таки удалось. Вопреки всем препятствиям, в странах, участвовавших в новгородском форуме, родилось таки «иное» по отношению к советской модели телевидение и радио!

Из той новгородской «шинели», которую мы с сотоварищами по мере сил и умений начали кроить и шить почти полтора десятилетия тому назад, вышли и эффективно действуют сотни негосударственных телерадиовещателей. Их интересы, как и интересы зрителей, слушателей, защищают многочисленные неправительственные организации электронной прессы, уже приобретшие за прошедшее время устойчивый международный вес и влияние (структуры «Интерньюс» стран СНГ, национальные ассоциации теле- и радиовещателей, телевизионные академии разного статуса и профиля...). Нам — организаторам того форума — память об этом дорога.

## НОВЫЕ ВРЕМЕНА — НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В настоящее время российское медийное сообщество, вновь, как и в 1991 году, находится на пороге больших перемен, связанных ныне с осознанием своего «индустриального» качества и соответствующей этой фазе развития, необходимостью структурных и иных реформ.

Выявление наиболее важных правовых составляющих этих реформ вкупе с поиском адекватно действенных общественно-государственных механизмов их решения и стало лейтмотивом прошедшей в майские дни 2004 года в Москве Всероссийской конференции юристов, работающих в сфере массовой информации и телекоммуникаций.

Одним из главных результатов конференции, согласно задумке ее организаторов, должно стать открытие профессиональной и общественной дискуссии в отношении содержания и формы проектов основных законодательных актов, посвященных регулированию деятельности по производству и распространению массовой информации, формированию модели отечественной медиаиндустрии с учетом политических, экономических и правовых изменений в нашем обществе и государстве.

Данная публикация — инициативный отклик на прозвучавший призыв. Ее цель — привлечение внимания заинтересованной общественности, государственных органов, бизнес-сообщества к проблеме определения вектора нашего национального информационного развития на определенную историческую перспективу. Решение этой проблемы сыграло бы весьма существенную позитивную роль как для хода современного этапа модернизации России в целом, так и для модернизации ее информационной сферы в частности.

Надлежащей организационно-правовой формой решения этой проблемы могла бы явиться разработка, широкое обсуждение и принятие в статусе Президентской — Национальной доктрины информационного развития России. Это было бы серьезным знаковым шагом России на пути в глобальное информационное общество. Шагом сколь логичным, столь и правомерным, особенно после утверждения четыре года назад Президентом России Доктрины информационной безопасности Российской Федерации. При этом следует понимать: решение проблемы такого рода сложности и значения невозможно без совместных усилий государства, бизнеса, институций гражданского общества, профессиональной общественности по выработке подходов к формированию и — главное — к последующему поэтапному практическому воплощению в жизнь согласованных положений этого важнейшего программного документа.

## КАКОВ STATUS QUO?

Значимой площадкой по оценке и выработке консолидированной позиции отечественного медиасообщества, нацеленного на реформирование отраслевого рынка, определение стратегических направлений развития СМИ как структур бизнеса, а не инструментов политического влияния, явилась общероссийская отраслевая конференция «Индустрия СМИ: направления реформ». Она состоялась в Москве в 2002 году. Прошедшее после того время показало: процесс становления медиаотрасли как бизнеса, ее расставание с «политическими финансами», а также иными существенными параметрами олигархического этапа своего развития, набирает обороты, что несомненно вселяет некоторые позитивные надежды. Вместе с тем, идущие ныне в отрасли процессы отнюдь не безоблачны. И хотя уже выявлен, систематизирован и представлен, в частности, на сайтах большинства участников майской Конференции юристов российских СМИ весьма внушительный реестр проблем, имеющих правовой характер, их список далеко не завершен.

Мой, в частности, опыт работы в качестве руководителя телерадиовещательного блока проекта Института «Открытое общество» — «Правовой аудит российских региональных СМИ» (2002—2003гг.) позволяет его существенно дополнить. Дополнить, прежде всего, с точки зрения оценки качественных и количественных характеристик, имеющих отношение к юридическому обеспечению основных структур российского медийного ландшафта — организаций телерадиовещания и редакций СМИ, — при их создании, организации и осуществлении практической деятельности.

С какими же правовыми проблемами сталкиваются эти структуры? Перечень базовых проблем, продуцирующих угрозы правового характера для организаций телерадиовещания и редакций СМИ, наряду с определенными наработками по их разрешению, как раз и явился одним из итогов реализации проекта «Правовой аудит».

Это, прежде всего, — запутанность и непрозрачность отношений собственности на средства производства и распространения массовой информации, что зачастую прорывается на поверхность в ставшими притчей во языцех «спорах хозяйствующих медийных субъектов». Спорах, по итогам которых именно редакционные, журналист-

ские коллективы чаще всего оказываются в проигрыше.

Это — отсутствие или юридически некорректное оформление учредительских, регистрационных, лицензионных и других документов, которые соответствующим образом опосредуют основную деятельность телерадиокомпаний и редакций, что позволяет недобросовестным органам публичной власти, олигархическим бизнес-структурам при помощи формально-легитимных операций подчинять редакции СМИ своему диктату, ставить их на службу своим ведомственным и корпоративным интересам. Это — отсутствие должной упорядоченности при определении юридической регламентации профессионального статуса журналистов, неудовлетворительное юридическое сопровождение хозяйственной и финансово-экономической деятельности организаций телерадиовещания и редакций СМИ, что

Российское медийное сообщество, вновь, как и в 1991 году, находится ныне на пороге больших перемен, связанных с осознанием своего «индустриального» качества и соответствующей этой фазе своего развития, необходимостью структурных и иных реформ.

дает формальный повод для осуществления разного рода давления на медийные структуры и даже их юридического преследования со стороны правоохранительных органов, а также для «нецелевого» использования против них ресурсного потенциала органов судебной власти.

Уверен, такого рода status quo определяется не только и не столько предвзятым отношением многих должностных лиц, проявляющемся зачастую к журналистам, их организациям, а также непониманием многими государственными и иными чиновниками той особой социальной миссии СМИ как института гражданского общества и сторожевого пса общественных интересов.

Серьезной составляющей проблемы по-прежнему остаются низкий уровень правосознания, недостаток правовой культуры, нежелание подчиняться обусловленным и объективно действующим ограничениям, все еще свойственные многим журналистам, работникам СМИ, а также их неумение пользоваться своими правами.

De-facto, в российской медиасреде сложилось определенное несоответствие между неплохим в целом юридическим уровнем основных законов, регулирующих отношения в этой сфере, и юридической беспомощностью, сопряженной с правовой неграмотностью основных субъектов медийного права. Между провозглашенными в обществе либерально-демократическими идеалами правового

Цель публикации — привлечение внимания заинтересованной общественности, государственных органов, бизнес-сообщества к проблеме определения вектора нашего национального информационного развития на определенную историческую перспективу.

государства, принципом верховенства права и юридически некорректной ментальностью многих представителей журналистского корпуса, менеджеров, включая и руководителей медийных компаний.

Реально существующие в сфере правового регулирования лакуны и коллизии нормативно-правовых требований, недооценка рядом руководителей медийных структур формально-юридической стороны дела, отсутствие у них опыта и навыков в отношении юридически корректного сопровождения основной деятельности своих организаций, дефицит специальных юридических знаний по медиaprаву у юристов СМИ, численность которых все еще относительно мала, — все это ставит большинство негосударственных масс-медиа под угрозу санкций за нарушение действующих нормативно-правовых предписаний. При этом санкции эти могут иметь различную форму, начиная от замечаний и штрафов и заканчивая отзывом лицензии и прекращением деятельности.

В свою очередь, это позволяет властью придерживающимся оказывать в нужный момент давление на неудобные журналистские коллективы, используя при этом методы, носящие хоть и избирательно-репрессивный и «придирчивый» характер, но, по сути, формально «правильный» и юридически корректный. При этом, стоит подчеркнуть, что данное положение дел характерно не только для региональных СМИ, но и, в том числе, для столичных — достаточно вспомнить относительно недавние коллизии вокруг «старого» НТВ, «ТВ-Центра», ТВ-6 и ТВС.

## ВЕКТОР РАЗВИТИЯ

Как же обустроить в правовом плане российское информационное пространство на ближайшие годы, и какие законодательные рамки необходимы для позитивного его развития? Исчерпывающие ответы на эти вопросы следует искать в широких и углубленных тематически профессиональных и общественных дискуссиях. Здесь я лишь рискну предложить для обсуждения определенный набор организационно-политических и организационно-правовых

мер, как представляется, позволяющих по ходу их совокупной реализации выйти на социально ориентированный полезный вектор развития информационного пространства России и стран СНГ.

Что же это за меры?

Прежде всего, как уже говорилось, необходимо разработать и утвердить — в статусе Президентской — Национальную доктрину информационного развития для России в связи с ее вхождением в глобальное информационное сообщество.

Несущими конструкциями такой Национальной доктрины должны стать предложения, согласованные с гражданским обществом (это можно осуществить в рамках проведения тематического Гражданского Форума), направленные как на оптимизацию организационной структуры и деятельности государственных и общественных институций, отвечающих за обустройство и развитие информационного пространства России, так и на совершенствование нормативно-правовой базы этого обустройства и развития.

В рамках обсуждения такого рода предложений можно было бы рассмотреть следующие идеи:

- расширение практики парламентских слушаний по проектам законодательных актов, связанных с обустройством и развитием информационного пространства России;
- развитие практики общественного экспертирования такого рода законопроектов;
- развитие «общественно-государственных» форм законотворчества в этой сфере. В рамках такого рода формы законотворчества Федеральное Собрание России вполне могло бы выделять определенные финансовые средства и предоставлять их общественным рабочим группам по системе грантов, ставя перед разработчиками задачу — подготовить проект конкретного закона в определенный срок. В составе таких групп, с той или иной степенью активности, могли бы работать заинтересованные в подготовке соответствующих законопроектов депутаты Государственной Думы, а также сенаторы. Они-то, на определенном этапе, и могли бы, используя свои prerogatives субъектов законодательной инициативы, придавать этим общественным на определенном этапе своего становления законопроектам необходимый государственный статус;
- разработка эффективного механизма финансового обеспечения, бесперебойно работающего на реализацию мероприятий по формированию и последующей реализации Национальной доктрины. Одним из вариантов решения столь непростого вопроса могло бы стать создание Национального Фонда с условным названием «Путь России в информационное общество». Такой фонд вполне мог бы аккумулировать средства как из государственного бюджета, предусмотренные для развития информационного пространства России, и средства, получаемые в этой связи в рамках международных программ, так и средства, поступающие от негосударственных организаций, коммерческих структур и других фондов, которые пожелают внести свой финансовый вклад в развитие российского информационного потенциала. Вопросы же использования средств, собранных таким образом, мог бы решать Попечительский совет Фонда, выделяя необходимые суммы на грантовой, конкурсной основе под соответствующие конкретные проекты и проработанные заявки.

Наряду с разработкой и принятием Национальной доктрины информационного развития другим, не менее важным шагом должно стать формирование авторитетного (обладающего как силой авторитета своих членов, так и авторитетом силы своих решений) Национального координирующего центра обустройства и развития информационного пространства России.

Необходимо разработать и утвердить — в статусе Президентском — Национальную доктрину информационного развития для России в связи с ее вхождением в глобальное информационное сообщество.

В печати уже не раз высказывались предложения по созданию такого рода структур, предназначенных для отдельных сегментов информационного пространства России. Известны, в частности, предложения профессора Е.П.Прохорова о необходимости создания Национального Совета по СМИ, профессора И. Л. Бачило о формировании Национального Совета по информации и информатизации. Формирование в 2000 году Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», ставящего перед собой в качестве главной — задачу содействия выработке современной, социально направленной информационной политики, ориентированной на человека, на развитие его потенциала, знаний и навыков, необходимых для жизни в современном обществе, появление в 2002 году медийного Индустриального Комитета, а также создание в 2003 году по инициативе Министерства РФ по связи и информатизации Российского

Центра развития информационного общества — важные практические шаги в том же направлении.

Идея организационной концентрированности пока еще достаточно разнообразных усилий по обустройству и развитию российского информационного пространства постепенно овладевает умами все большего числа ответственных лиц, принимающих решения. Отсутствие системообразующих начал в этой многосложной деятельности весьма вредит делу. Ослабляет, а подчас и взаимопогашает отдельные частные усилия, реализуемые в разных секторах информационного поля России. Проблема определения структуры, способной не только взять на себя, но и социально эффективно выполнить нелегкую, благородную миссию запуска механизма формирования Национального центра информационного развития, координирующего государственные, общественные и бизнес институты, которые будут способствовать продвижению нашей страны в глобальное информационное общество, как никогда остро актуализируется...

Еще одним принципиально важным моментом является необходимость более четкой координации такого рода деятельности в рамках СНГ.

Проблема определения структуры, способной не просто взять на себя, но и социально эффективно выполнить нелегкую, благородную миссию запуска механизма формирования Национального центра информационного развития, координирующего государственные, общественные и бизнес институты, способствующие продвижению нашей страны в глобальное информационное общество, как никогда остро актуализируется ...

В начале июля 2004 года в Кыргызстане состоялось заседание Совета глав администраций связи Регионального содружества в области связи (РСС), призванного формировать единую политику в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в СНГ. Принятые там программные документы показали: системы связи стран СНГ будут развиваться на базе российского опыта. Иными словами, США определяют ИТ-стандарты для остального мира, а для стран СНГ эту функцию возложили на Россию. И этот аспект весьма существенен не только для технологического сектора нашего общего информационного пространства. В последнее время потребность в четкой координации совместных усилий в самых разнообразных вопросах развития информационного пространства Содружества ощущается как никогда.

В частности, в связи с вхождением России в судебно-правовое пространство объединенной Европы нам приходится решать довольно непростые проблемы совместимости правовых систем, в том числе и в информационной сфере. Для того, чтобы избежать проблем в этом плане по отношению к государствам-участникам СНГ, нам всем стоит задуматься о более тесном взаимодействии соответствующих государственных и общественных структур. Причем наибольшего внимания заслуживает проблема оптимизации взаимодействия соответствующих структур именно гражданских обществ стран Содружества. Рабочим органом такого рода координации и взаимодействия мог бы стать Международный Общественный Совет по правовому регулированию информационно-коммуникационных отношений при Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ.

Еще одним шагом к гармонизации регулятивного воздействия на деятельность СМИ в государствах-участниках СНГ могло бы стать создание по аналогии с Экономическим судом СНГ некоего информационно-правового органа Содружества. Своеобразного Информационного суда или Судебной палаты Содружества по рассмотрению информационных споров. Известно, что практика Европейского суда по правам человека (в части обращений по «информационной» ст. 10 Европейской Конвенции о правах человека), а также Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ (1994—2000гг.) вполне подтверждают социальную эффективность такого способа разрешения многочисленных информационных споров. Подобные меры по координации правового регулирования обустройства и развития информационного пространства стран Содружества могли бы, к тому же, укрепить позиции России в роли своеобразного информационно-правового посредника между Европой и Азией.

Что же из всего этого следует? Следует жить. И неустанно работать над формированием гармоничной и эффективной правовой платформы безопасного развития российского и СНГ-информационного пространства, с тем, чтобы и Россия и страны Содружества могли бы эффективно — на равных — участвовать в неотвратимо разворачивающихся глобальных информационных процессах. **тц**