



Цензура СМИ в России: за и против

И.Г.Фролова

Генеральный директор ООО «СТС – Балаково»

Ключевые слова: средства массовой информации, предварительная и последующая цензура, конституционные положения, свобода массовой информации

Адрес для корреспонденции: frolova.i.g@rambler.ru

Часть 5 ст. 29 Конституции РФ, провозглашая свободу массовой информации, одновременно устанавливает запрет цензуры. Юридическое запрещение подвергать цензуре массовую информацию является важнейшей – конституционной – гарантией свободы массовой информации [2]. Соответственно, конституционный запрет цензуры должен гарантировать свободные и беспрепятственные поиск, получение и распространение физическими и юридическими лицами массовой информации в Российской Федерации [10, с. 25-28]. «Вводя цензуру устного или печатного слова, оправдывая секретность или преследования инакомыслящих, власти ссылаются на разнообразные причины и основания. Подобные основания нередко бывают неправомерными – в том смысле, что право не признает их достаточными для установления ограничений, и являются лишь предлогом для подавления критики и инакомыслия либо маскируют другие незаконные цели» [12].

Впервые в нашей стране запрет цензуры массовой информации был провозглашен не в Конституции РФ, а в Законе РФ «О средствах массовой информации», который был принят на 2 года раньше, 27.12.1991. Указанный закон в качестве специальной

гарантии свободы массовой информации содержит ст. 3 «Запрет цензуры», которая устанавливает:

«Цензура массовой информации, то есть требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, – не допускается.

Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, – не допускается».

Как видно, в данной статье не просто устанавливается запрет цензуры, но и дается ее определение. Таким образом, цензура – это контроль государственных или гражданских институтов за содержанием, изданием и распространением печатной продукции, театральных постановок, кинофильмов, теле- и радиопередач, частной переписки, Интернет-сайтов, видеоигр, компьютерных игр, сетевых коммуникаций с тем, чтобы не допустить или ограничить распространение идей и сведений, признаваемых властью или общественным мнением как представляющих опасность. В широком смысле цензурный правовой режим следует рассматривать как установленный законодательством особый порядок регулирования контрольной деятельности государственных, муници-

ФРОЛОВА Ирина Геннадьевна

С 2004 г. — генеральный директор телекомпании «СТС-Балаково». Председатель комиссии по информационной политике и свободе слова Общественной палаты Саратовской области, член комиссии по вопросам социальной сферы и контроля за реализацией социальных проектов. Член регионального политсовета ВПП «Единая Россия». Аспирант АНО ВПО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации» — Поволжский кооперативный институт (филиал).

пальных и общественных структур, представленный комплекс правовых средств и направленный на сохранение оптимального, с позиции приоритетов государства и общества в духовно-нравственной и социальной сферах, содержания информационной правовой политики [6, с. 17].

Надо сказать, что авторы закона о СМИ и российской Конституции, установив запрет цензуры, не были оригинальны. Абсолютный запрет цензуры содержится в конституциях большинства стран (например, Германии, Швейцарии, Бразилии, Японии). На постсоветском пространстве можно привести примеры конституций Латвии (1922-1994 гг.), Литвы (1992 г.), Эстонии (1992 г.), Узбекистана (1992 г.), Киргизии (1993 г.), Молдавии (1994 г.), Белоруссии (1994 г.), Таджикистана (1994 г.), Грузии (1995 г.), Казахстана (1995 г.), Азербайджана (1995 г.), Украины (1996 г.). В то же время объем этого запрета может различаться. Так, хотя большинство конституций запрещает цензуру вообще, некоторые говорят только о запрете государственной цензуры (например, конституции Азербайджана и Таджикистана). Конституция Испании запрещает не любую цензуру, а лишь предварительную: устанавливая, что права на свободное выражение мыслей, мнений в устной или письменной форме, распространение информации не могут «ограничиваться никаким видом предварительной цензуры» (ст. 20.1) [5].

Запрет цензуры содержится и в таком важном международно-правовом документе, как Хартия свободы печати от 16.01.1987. Пункт 1 Хартии гласит: «любая цензура, прямая или косвенная, неприемлема. В этой связи законы и практика, ограничивающие право средств массовой информации свободно собирать и распространять сведения, должны быть отменены, а органы местной и центральной власти не должны вмешиваться в содержание публикуемых или передаваемых сообщений, равно как и ограничивать доступ к источникам информации» [4].

Таким образом, в целом цензура запрещается как конституционно-правовыми актами, так и документами международного уровня. Вместе с тем, хотя, на первый взгляд, запрет цензуры выглядит абсолютным, реально анализ показывает, что отнюдь не всякая цензура и не всегда в практике различных государств является запрещенной.

В связи с этим, прежде всего, следует обратить внимание на наличие в практике различных видов цензуры. Так, с точки зрения оснований введения, можно выделить

цензуру *ординарную* (существующую постоянно) и *экстраординарную* (вводимую в особых условиях). Несмотря на то что большинство современных конституций, провозглашая свободу информации, прямо запрещает цензуру (в том числе Конституция РФ), почти во всех государствах введение цензуры допускается, если объявлен режим чрезвычайного или военного положения. В данном случае следует говорить об институте экстраординарной цензуры, отличающейся соответствующим правовым режимом и целями [6, с. 18].

Абсолютный запрет цензуры содержится в конституциях большинства стран, но объем этого запрета может различаться

Разрешение экстраординарной цензуры базируется, как правило, на конституционных положениях. Например, ч. 1 ст. 56 Конституции РФ разрешает в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом устанавливать отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. На основе этой конституционной нормы п. б ст. 12 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» [1] допускает в случае введения чрезвычайного положения (при наличии попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти; вооруженном мятеже; массовых беспорядках; террористических актах; блокировании или захвате особо важных объектов или отдельных местностей; подготовке и деятельности незаконных вооруженных формирований; межнациональных, межконфессиональных и региональных конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями, создающими непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления) вводить ограничение свободы печати и других СМИ путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов.

Введение экстраординарной цензуры не вызывает особых вопросов и видится вполне допустимым. Больше споров вызывает запрет цензуры, связанный с разделением ее еще на два вида, с точки зрения момента введения — на *предварительную* и *последующую*. Если первая предполагает необходимость получения разрешения на циркуляцию информации (выход книги, постановку пьесы, создание Интернет-портала, сайта и др.), то последующая (карательная) заключается в оценке уже опубликованных изданий и принятии запретов или ограничений в отношении тех, кто нарушает требования цензурных организаций (комитетов, советов, учреждений), в изъятии изданий из обращения, а также применении санкций в отношении физических или юридических лиц, нарушивших требования цензуры [6, с. 18].

Запрет предварительной цензуры (за исключением экстраординарной цензуры) видится очевидным и необходимым. А вот в отношении последующей цензуры в научной литературе ведутся определенные споры. Анализ их был проведен, в частности, М.С.Трофимовым [10, с. 27], который на его основе выделил доводы как за запрет последующей цензуры, так и против него. Вескими основаниями позиции, отрицающей цензуру в любом ее виде, являются:

- ▶ абсолютный запрет цензуры и создания организаций и органов, ее осуществляющих, содержащийся в международных актах;
- ▶ прямой запрет цензуры в конституциях большинства стран;

- ▶ конституционный запрет цензуры в Российской Федерации;
- ▶ грубое противоречие самой идеи введения элементов цензуры демократическим принципам института свободы массовой информации, равно как и самой демократии;
- ▶ резкое неприятие любых элементов цензуры как обществом в целом, так и журналистским сообществом в частности;
- ▶ использование цензуры органами государственной власти с целью подавления свободы выражения мнения.

Доводы о возможности применения последующей цензуры в Российской Федерации сводятся, в основном, к следующему:

1. В России отношение к цензуре как таковой не всегда было резко отрицательным.
 2. Последующая цензура может выступать достаточно эффективным инструментом противодействия распространению через СМИ сообщений и материалов, способных нанести вред государственному и общественному устройству Российской Федерации, общественным интересам, законным правам и интересам отдельных лиц.
 3. Законодательное регулирование последующей цензуры позволило бы исключить завуалированные под различные правовые ограничения свободы массовой информации меры цензуры по усмотрению чиновников (например, использование органами государственной власти законодательства о противодействии экстремистской деятельности в целях недопущения распространения информации оппозиционными СМИ).
 4. Резко негативное отношение общества к цензуре как явлению сложилось в нашей стране в годы советского тоталитарного режима, жестко контролировавшего распространение любой, особенно политически значимой, информации. При этом сложившийся стереотип поддерживается в сознании людей без попыток объяснить природу цензуры, ее историческое развитие в России и зарубежных странах.
- Сам М.С.Трофимов считает, что «в современных сложных общественно-политических условиях определенные меры цензуры не только необходимы, но и применяются как за рубежом, так и в Российской Федерации, замаскированные под меры, направленные на защиту общества и государства, противодействия терроризму и т.д.» [10, с. 28].

И.Е.Марцоха придерживается схожих позиций и отмечает, что «в современном

Генерал-адъютант Бенкендорф писал Пушкину 30 сентября 1826 года: «Сочинений ваших никто рассматривать не будет; на них нет никакой цензуры. Государь Император сам будет первым ценителем произведений ваших и цензором».

Император Николай I по некоторым цензурным вопросам обнаруживал более терпимости, нежели все цензурное ведомство. Например, комедия Гоголя «Ревизор», в которой видели злую сатиру на общественные порядки, появилась в печати по личной воле государя.

Рассматривая сочинения Пушкина, представляемые в рукописи, государь отмечал места, требовавшие объяснения, и давал автору советы, равносильные приказанию.

Однако, кроме царской цензуры, Пушкин должен был представлять все свои сочинения в цензуру, обычным порядком («известного стихотворца Александра Пушкина обязать подпискою, дабы он впредь никаких сочинений, без пропуска и одобрения оных цензурою, не осмеливался выпускать в публику, под опасением строгого по законам взыскания»).

После разрешения на публикацию драмы «Борис Годунов» Пушкин писал Бенкендорфу: «С чувством глубочайшей благодарности удостоился я получить благосклонный отзыв Государя Императора о моей исторической драме. Писанный в минувшее царствование «Борис Годунов» обязан своим появлением не только частному покровительству, которым удостоил меня Государь, но и свободе, смело дарованной монархом писателям русским в такое время и в таких обстоятельствах, когда всякое другое правительство старалось бы стеснить и оковать книгопечатание».

мире именно цензура выступает фактором сдерживания деструктивных информационных явлений («психического заражения» человека и общества), влияет на обеспечение информационно-психологической безопасности личности и общества в целом, препятствует формированию и функционированию адекватной информационно-ориентировочной основы правового и политического поведения, жизнедеятельности социума и отдельных его представителей, адекватной системы отношений к окружающему миру, государству, правовой системе, национальным традициям, семье, детям, труду, материальным ценностям и т.д.» [6, с. 16]. И.Е.Левченко, подчеркивая, что цензура является одним из важнейших механизмов защиты общественно-политических систем, выделяет следующие ее функции:

- ▶ функцию контроля, которая заключается в отслеживании, оценке, классификации и селекции информации в соответствии с принятыми в социальной среде нормами ее производства и обращения;
- ▶ регламентирующую функцию, направленную на определение критериев и установление порядка циркуляции информации посредством рекомендаций, предписаний, указаний, замечаний, запрещений и пр.;
- ▶ охранительную функцию, нацеленную на сохранение в тайне государственных, военных и других важных секретов;
- ▶ репрессивную функцию, которая служит для применения карательных мер против производителей, распространителей, потребителей и хранителей информации, виновных в нарушении правил цензуры;
- ▶ манипулятивную функцию, выражающуюся в том, что цензура, регулируя потоки информации, определенным образом воздействует на восприятие фактов социальными субъектами и принимаемые ими решения;
- ▶ профилактическую функцию, призванную предупредить возникновение конфликтных ситуаций между социальными субъектами и упрочить социальную стабильность;
- ▶ санкционирующую функцию, обеспечивающую введение в социокультурный контекст информации двух видов: а) не претерпевшей изменений из-за цензуры; б) искаженной, адаптированной ею;
- ▶ эталонизирующую функцию, предназначенную для фиксации и закрепления известных образцов (произведений искусства, художественных направлений

и стилей, научных теорий и т.д.) в социокультурном континууме;

- ▶ функцию стимуляции общественного интереса, которая обуславливает пробуждение повышенного внимания к малодоступной информации со стороны непосвященных, а также регулятивную, коммуникативную, трансляционную и другие функции [7].

Наконец, нельзя не отметить, что, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), более 80% граждан России считают необходимым ввести цензуру на телевидении. При этом

По данным ВЦИОМ, более 80% граждан России считают необходимым ввести цензуру на телевидении

основными источниками недовольства для россиян являются программы, пропагандирующие насилие и жестокость, а также реклама [11].

Однако как предложения о введении последующей цензуры согласуются с конституционными нормами? Здесь также надо отметить, что некоторые исследователи полагают, что Конституция РФ запрещает лишь предварительную, а не последующую цензуру [8]. Напротив, по мнению М.С.Трофимова, ч. 5 ст. 29 Конституции РФ запрещает цензуру в любом виде [10, с. 27].

С нашей точки зрения, авторы Конституции РФ, формулируя положения ч. 5 ст. 29, исходили из необходимости обеспечения свободы массовой информации и запрета чрезмерно ограничивающего эту свободу вмешательства в деятельность СМИ. В то же время объем допустимого и чрезмерного вмешательства в реализацию свободы массовой информации должен определяться законодательными актами. Иными словами, цензура, безусловно, согласно Конституции РФ, запрещена. Однако что является цензурой, а что — допустимым контролем, на этот вопрос должны отвечать федеральные законы, в частности, Закон о СМИ.

Запрет цензуры в том виде, как он сформулирован в Законе РФ «О средствах массовой информации», был нами приведен выше. Обращаясь к нему, мы можем увидеть, что указанный закон запрещает:

- ▶ требовать от редакции СМИ со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предва-

рительно согласовывать сообщения и материалы (предварительная цензура);
 ■ накладывать запрет на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей (в зависимости от момента может являться и предварительной, и последующей цензурой).

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации запрещена и предварительная, и последующая цензура. Аналогичного мнения придерживаются и авторы комментария к Закону о СМИ [9].

В то же время, несмотря на формальный запрет последующей цензуры, реально она другими законодательными актами разрешена и применяется. Так, ст. 8 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» [3] устанавливает, что в случае распространения через СМИ экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма, учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного СМИ уполномоченным государственным органом, осуществившим регистрацию данного СМИ, либо федеральным органом исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, либо Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости таких действий либо такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В случае если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее 10 дней со дня вынесения предупреждения.

Требование об устранении допущенных нарушений, обращенное к СМИ, как правило, связано с необходимостью прекращения распространения каких-либо материалов,

признанных экстремистскими [3]. Соответственно, при направлении СМИ такого требования имеет место, по сути, последующая цензура.

Здесь надо сказать, что принципиально мы считаем нормы ст. 8 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» вполне соответствующими ценностям демократического общества и объективно направленными на охрану общественной безопасности. В этом плане мы присоединяемся к приведенным выше мнениям тех исследователей, которые считают последующую цензуру СМИ допустимой (при соблюдении некоторых ограничений).

В то же время очевидной, с нашей точки зрения, является коллизия между нормами законов о СМИ и о противодействии экстремистской деятельности. В связи с этим желательно внести изменения в Закон РФ «О средствах массовой информации», указав в нем на недопустимость именно предварительной цензуры.

1. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (в ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
2. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / Под ред. Ю.А.Дмитриева. М., 2007.
3. *Едлин В.А.* Комментарий к Федеральному закону от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс», 2010.
4. Законодательство и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии. М., 1996.
5. Конституции зарубежных стран / Сост. В.В.Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 177.
6. *Марцоха И.Е.* Институт цензуры в информационной правовой политике России: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. С. 17.
7. *Левченко И.Е.* Цензура как общественное явление: Автореф. дис. ... канд. философ. наук. Екатеринбург, 1995. С. 11.
8. *Локинская С.А.* Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 76.
9. *Тимошенко В.А., Смушкин А.Б.* Комментарий к Закону РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации». СПС «Консультант Плюс», 2008.
10. *Трофимов М.С.* Конституционный запрет цензуры и свобода массовой информации // Информационное право. 2010. № 1. С. 25-28.
11. www.wciom.ru/?pt=45&article=1376.
12. Свобода слова и цензура. www.hrights.ru/text/b4/Chapter5.html

Censorship of the media in Russia: pros and cons

I.G. Frolova, General Director of OOO "STS — Balakovo"

The article considers the question of the constitutional ban on censorship. The author suggests that some provisions of the legislation need to be improved, in particular the Law of the Russian Federation "On mass media", pointing to the possibility of making changes to it about the impermissibility of the pre-publication censorship.

Key Words: media, pre- and post-censorship, constitutional provisions, freedom of mass information

Corresponding address: frolova.i.g@rambler.ru