

ЗАКОН РФ «О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ»: НОВАЦИИ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2021 г. М. А. Федотов

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва

E-mail: MFedotov@hse.ru

Поступила в редакцию 14.09.2021 г.

Аннотация. Статья посвящена 30-летию Закона РФ «О средствах массовой информации», принятого 27 декабря 1991 г. Данный нормативный правовой акт рассматривается как инновационный, положивший начало ряду новаций в отечественной юридической науке и законодательной практике. Среди этих новаций: авторский характер законопроектной деятельности, закрепление тезауруса соответствующей отрасли законодательства в виде отдельной статьи, введение механизма кумулятивной ответственности и т.д. За последующие три десятилетия исследуемый нормативный правовой акт претерпел многочисленные изменения, которые предопределили правоприменительную практику. В статье анализируются тенденции происшедшей трансформации: расширение понятия злоупотребления свободой массовой информации, повышение разнообразия видов средств массовой информации и т.д. В рамках рассмотрения дальнейших перспектив данного Закона раскрывается необходимость приведения его в терминологическое соответствие с Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ и другими федеральными законами, устранения юридико-логических дефектов, образовавшихся в процессе его создания и последующей корректировки. Обосновывается необходимость его трансформации в федеральный закон о массовых коммуникациях.

Ключевые слова: средства массовой информации, Закон о СМИ, инициативные авторские законопроекты, тезаурус закона, кумулятивная ответственность, свобода слова, цензура, злоупотребление свободой массовой информации, массовые коммуникации, Роскомнадзор.

Цитирование: Федотов М.А. Закон РФ «О средствах массовой информации»: новации, тенденции, перспективы // Государство и право. 2021. № 12. С. 7–23.

DOI: 10.31857/S102694520016755-1

THE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION “ON MASS MEDIA”: INNOVATION, TRENDS, PERSPECTIVES

© 2021 M.A. Fedotov

National Research University “Higher School of Economics”, Moscow

E-mail: MFedotov@hse.ru

Received 14.09.2021

Abstract. The article is dedicated to the 30th anniversary of the Law of the Russian Federation “On Mass Media”, adopted on December 27, 1991. This Law is proposed to be considered as innovative, which laid the foundation for a number of innovations in national legal science and legislative practice. Among these innovations are: the author’s nature of drafting, consolidation of the thesaurus of the Law in a separate article of the Law, the establishment of a cumulative liability mechanism, etc. Over the next three decades, the Law has undergone numerous changes that have predetermined law enforcement practice. The article analyzes the trends of the ongoing transformation: the expansion of the concept of abuse of freedom of the media, expansion of diversity of types of mass media, etc. As part of considering the future prospects of the Law, the need is revealed to bring it into terminological compliance with the Constitution of the Russian Federation, the Civil and other codes, to eliminate legal and logical defects formed in the process of its creation and subsequent adjustment. The necessity of the Law transformation into the Mass Communications Law is substantiated.

Key words: mass media, the Law of the Russian Federation “On Mass Media”, proactive authors’ drafting, thesaurus of the law, cumulative responsibility, freedom of speech, censorship, abuse of freedom of the media, mass communications, Roskomnadzor.

For citation: Fedotov, M.A. (2021). The Law of the Russian Federation “On Mass Media”: innovation, trends, perspectives // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 7–23.

27 декабря 2021 г. исполнится 30 лет со дня принятия Закона РФ № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее — Закон о СМИ). Тот факт, что данный нормативный правовой акт действует и доныне, несмотря на многочисленные внесенные в него изменения, свидетельствует не только о качестве нормативно-правового материала, но и о структурообразующей роли этого Закона в системе правового обеспечения свободы массовой информации как одного из важнейших конституционных институтов демократического правового государства. Сошлёмся на оценку Президента РФ В.В. Путина: «Наш народ сделал свой осознанный выбор в пользу демократии. Важнейшим гарантом его необратимости по-прежнему остается свобода СМИ. Это наше ценностное завоевание, закрепленное Конституцией Российской Федерации. А Закон “О средствах массовой информации”, принятый еще в 1991 году, признан одним из самых либеральных в мире»¹. С этим согласны большинство и отечественных, и зарубежных экспертов².

Новации. Представляется, что имеется достаточное количество оснований, чтобы рассматривать Закон о СМИ как инновационный, положивший начало целому ряду новаций в отечественной юридической науке и законодательной-практике³. Во-первых, как и его предшественник — Закон СССР от 12 июня 1990 г. «О печати и других средствах массовой информации» (далее — Закон о печати), — он принимался из инициативного авторского проекта. Причем оба проекта были подготовлены одним и тем же творческим коллективом, состоявшим из трех правоведов, работавших в Институте государства и права АН СССР (РАН) и ВЮЗИ (ныне — МГЮУ

им. О.Е. Кутафина (МГЮА))⁴. Закон РСФСР отличался от Закона СССР прежде всего тем, что он фактически дословно воспроизвел текст авторского проекта, тогда как союзный — приблизительно на три четверти.

Практика создания инициативных авторских законопроектов, в свою очередь, породила в Исследовательском центре частного права им. С.С. Алексеева идею закрепления авторских прав за создателями подобных произведений юридической науки. Эта идея в конечном счете нашла отражение в ст. 1264 части четвертой ГК РФ: право авторства на проект официального документа принадлежит лицу, создавшему соответствующий проект (разработчику). Разработчик вправе обнародовать такой проект с указанием своего имени, если это не запрещено заказчиком — государственным органом, органом местного самоуправления или международной организацией (другие возможные заказчики — общественные объединения, коммерческие организации и т.д. — при этом не упоминаются, что связано с истолкованием понятия официального документа как нормативного или ненормативного акта, исходящего от органа государственной власти, органа местного самоуправления или международной организации, что следует из п. 2 той же статьи).

В случаях с Законом о печати и Законом о СМИ у проектов не было заказчиков. Подобная ситуация ныне предусмотрена п. 2 ст. 1264 ГК РФ: государственный или муниципальный орган либо международная организация вправе использовать авторский проект для подготовки официального документа без согласия разработчика, если разработчик по собственной инициативе передал им этот проект либо обнародовал его именно с такой целью. Именно по такому алгоритму развивались события с обоими инициативными авторскими проектами в начале 90-х годов: сначала они были опубликованы в средствах массовой информации, а вслед за этим использованы законодательными органами для подготовки соответствующих нормативных правовых актов.

¹ Путин В.В. Выступление на церемонии открытия 59-го Всемирного газетного конгресса, 5 июня 2006 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23614>

² См., напр.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов и ф-тов. 2-е изд., изм. и доп. М., 1999. С. 203–205; Colton Timothy J. Yeltsin: a life. N.Y., 2008. P. 316; Russian Media Challenge / ed. by K. Nordenstreng, E. Vartanova and Ya. Zassoursky. Helsinki, 2002. P. 116, 117.

³ В.Н. Монахов отмечает, что «Закон РФ “О СМИ” как объект научного интереса и анализа можно уподобить дереву, на котором внимательный исследователь заметит годовые кольца определенных политико-культурных и информационно-правовых слоев» (см.: Монахов В.Н. Закон РФ «О СМИ» как объект научного анализа, выявления пороков и извлечения уроков // Труды по интеллектуальной собственности. 2017. № 1 (т. XXVIII). С. 8).

⁴ См.: Батурин Ю.М., Федотов М.А., Энтин В.Л. Закон СССР о печати и других средствах массовой информации. Инициативный авторский проект. М., 1989; Их же. Закон о средствах массовой информации. Республиканский вариант. Инициативный авторский проект. М., 1991; Федотов М.А. К разработке концепции закона о печати и информации // Сов. государство и право. 1987. № 3.

Практика разработки авторских законопроектов ныне охватила многие сферы законодательства⁵, породив дискуссию о необходимости обязать субъектов законодательной инициативы указывать имя автора проекта, «утвердить размер вознаграждения разработчику законопроекта в зависимости от степени сложности поставленной задачи и объема подготовленного документа, а также формализовать систему критериев соответствия разработки статусу законопроекта»⁶ и т.д.

Во-вторых, говоря о новациях, содержащихся в Законе о СМИ, отметим наличие в нем специальной статьи, содержащей максимально полный тезаурус нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере. Статья 2 последовательно определяла понятия, выводя их из базового «массовая информация» и далее — «средства массовой информации», отдельные виды СМИ, «редакция средства массовой информации», «главный редактор», «журналист», «продукция средства массовой информации», «распространение продукции средства массовой информации» и т.д. К сожалению, внесенные уже в XXI в. поправки изменили логически выстроенную конструкцию последовательного определения понятий. Так, определения понятий «телеканал, радиоканал» и «сетевое издание», внесенные Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 142-ФЗ⁷, следуют не за определениями других видов СМИ, а за определением понятия «распространитель продукции средства массовой информации». Впрочем, как будет показано ниже, это далеко не единственный случай привнесённого нарушения логической архитектуры нормативного правового акта.

Данный прием законодательной техники, опробованный на Законе о печати и многократно

усовершенствованный в Законе о СМИ⁸, получил с течением времени широкое распространение в отечественном законодательстве. Так, уже в 1991 г. специальные статьи, определяющие тезаурус в соответствующей сфере законодательства, появились в трех Законах СССР: от 1 марта 1991 г. «О валютном регулировании», от 22 мая 1991 г. «О защите прав потребителей» и от 10 июля 1991 г. «Об ограничении монополистической деятельности в СССР».

В российском законодательстве новый прием законодательной техники получил еще более масштабное распространение. За период до принятия Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. были приняты более двух десятков законов, содержащих специальные статьи об основных понятиях в соответствующих отраслях и подотраслях законодательства⁹. Причем в подавляющем большинстве случаев эти статьи были построены по той же логической схеме, что и в Законе о СМИ: от общего к частному. Напротив, алфавитный принцип расположения понятий был применен только в двух законах: «Об авторском праве и смежных правах» и «О несостоятельности (банкротстве) предприятий». После вступления в силу Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. практика законодательного закрепления тезауруса в отдельной статье получила отражение более чем в трехстах федеральных законах.

⁸ В Законе о печати имелась специальная статья (ст. 2), призванная определить основные понятия: «массовая информация» и «средства массовой информации». В Законе о СМИ (ст. 2) тезаурус был расширен до 12 понятий.

⁹ См.: Законы РФ: от 07.02.1992 г. «О защите прав потребителей»; от 11.03.1992 г. «О коллективных договорах и соглашениях»; от 11.03.1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности»; от 20.03.1992 г. «О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации»; от 19.06.1992 г. «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации»; от 14.07.1992 г. «Об основах градостроительства в Российской Федерации»; от 23.09.1992 г. «О правовой охране топологий интегральных микросхем»; от 23.09.1992 г. «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных»; от 09.10.1992 г. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»; от 19.11.1992 г. «О несостоятельности (банкротстве) предприятий»; от 24.12.1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики»; от 19.02.1993 г. «О беженцах»; от 15.04.1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»; от 15.04.1993 г. «О вывозе и ввозе культурных ценностей»; от 27.04.1993 г. «Об обеспечении единства измерений»; от 21.05.1993 г. «О таможенном тарифе»; от 20.05.1993 г. «Об оружии»; от 25.06.1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; от 07.07.1993 г. «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах»; от 09.07.1993 г. «Об авторском праве и смежных правах»; от 06.08.1993 г. «О селекционных достижениях»; от 21.07.1993 г. «О государственной тайне».

⁵ См., напр.: Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М., 2014; *Любарев А.Е.* О кодификации Избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7; *Соловьев А.А.* Концепция проекта Спортивного кодекса РФ: науч. издание. М., 2009; Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: концепция и основные положения, сопоставительный текст, постатейный комментарий к новеллам / авт.-сост.: В.И. Селиверстов и др. М., 1997; *Авакьян С.А.* Конституционное Собрание Российской Федерации: проект и концепция Федерального конституционного закона. URL: [http://www.law.msu.ru/uploads/pages/81/files/Проект%20и%20концепция%20федерального%20конституционного%20закона%20«О%20Конституционном%20Собрании%20Российской%20Федерации»%20\(автор%20-%20профессор%20С%20\(1\).pdf](http://www.law.msu.ru/uploads/pages/81/files/Проект%20и%20концепция%20федерального%20конституционного%20закона%20«О%20Конституционном%20Собрании%20Российской%20Федерации»%20(автор%20-%20профессор%20С%20(1).pdf)

⁶ *Трофимова Г.А.* Авторство на законопроект: частный и публичный аспекты проблемы правового регулирования // Законодательство о экономика. 2015. № 2 (370). С. 48; *Соловьев Е.А.* Право авторства на проект нормативно-правового акта: проблемы правового регулирования // Молодежный науч. вестник. 2018. № 4 (29). С. 478–486.

⁷ См.: СЗ РФ. 2011. № 25, ст. 3535.

В-третьих, важной новацией Закона о СМИ стал кумулятивный принцип возложения ответственности, почерпнутый из уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях и впервые примененный в отношении злоупотребления свободой массовой информации. Согласно этому принципу прекращение судом деятельности средства массовой информации становилось возможным только в случае получения редакцией в течение 12 месяцев неоднократных (двух и более) письменных предупреждений регистрирующего органа по поводу имевших место случаев злоупотребления свободой массовой информации (ст. 16 Закона о СМИ). Авторы закона полагали, что в данном механизме предупреждение является мерой административного взыскания, которая накапливается в течение года и в случае своей неэффективности может вести к более строгому наказанию, налагаемому в судебном порядке по иску регистрирующего органа.

Идея кумулятивного возложения ответственности попала позднее в законодательство о противодействии экстремизму. Так, ст. 7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁰ предусматривает возможность ликвидации общественного или религиозного объединения в случае *повторного в течение 12 месяцев выявления фактов, свидетельствующих о наличии признаков экстремизма в их деятельности*. Аналогичное правило касается и средств массовой информации. Нашлось место институту кумулятивного возложения ответственности и в Жилищном кодексе РФ, где семи- или более кратное неполное или несвоевременное внесение платы за жилое помещение и коммунальные услуги является основанием для расторжения договора социального найма (ст. 91)¹⁰.

В-четвертых, Закон о СМИ впервые применил метод табуирования названий (наименований). Согласно Закону (ст. 2), средство массовой информации определяется как «форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)». В свою очередь, строгая санкция в отношении средства массовой информации выражается в «прекращении его деятельности», т.е. прекращении его производства и выпуска под тем же названием. Ничто в Законе не мешает учредителю СМИ, деятельность которого прекращена, учредить и зарегистрировать новое СМИ, но только под другим названием. Именно так случилось в 1993 г. с газетой «День», в отношении которой Министерство печати и информации РФ предъявило иск с требованием прекратить ее деятельность: не дожидаясь решения суда, ее учредители создали и законным образом зарегистрировали

в том же министерстве газету «Завтра», ставшую идейным преемником газеты «День».

Приведенный пример ясно доказывает, что прекращение выпуска СМИ означает на практике лишь табуирование его названия. В свою очередь, совпадение названия нового СМИ с названием ранее зарегистрированного СМИ является по закону основанием для отказа в регистрации. При этом Закон (п. 3 ч. 1 ст. 13) не делает различия между действующими и прекратившими свой выпуск СМИ и не устанавливает, на какой срок табуируется название СМИ, деятельность которого прекращена учредителем или судом. Отсюда следует, что *табуирование названия является бессрочным*, что не имеет разумного обоснования. Правда, правоприменительная практика Роскомнадзора исходит из того, что прекратившиеся СМИ уже не являются зарегистрированными и, следовательно, их названия (наименования) можно свободно использовать при учреждении и регистрации новых СМИ.

Идея табуирования названий (наименований) впоследствии была применена законодателем для регулирования деятельности некоммерческих организаций (далее — НКО). Например, Закон предусматривает возможность прекращения в судебном порядке деятельности общественного объединения, но не препятствует его воссозданию под новым названием¹¹. Правда, с 2014 г. существует правило, согласно которому лицо, ранее входившее в руководство общественного объединения, признанного экстремистским или террористическим и на этом основании ликвидированного или запрещенного, не может быть учредителем нового общественного объединения в течение 10 лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда. Однако ничто не мешает такому лицу стать членом вновь создаваемого общественного объединения, уступив полномочия учредителя своему единомышленнику. Сходную эффективность имеет существующий с 2017 г. в Законе о СМИ (ст. 7) запрет учреждать СМИ гражданам, имеющим судимость за совершение преступлений с использованием СМИ или Интернета.

Идея табуирования названий проявляется в запрете упоминать в средствах массовой информации без соответствующей маркировки экстремистские, террористические и нежелательные организации, а также лиц, выполняющих функции иностранного агента. Отсутствие маркировки Закон о СМИ

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3031.

¹¹ В п. 4 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 30.12.2020 г.) «Об общественных объединениях» предусматривается возможность отказа в регистрации общественного объединения «если ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же наименованием осуществляет свою деятельность в пределах той же территории» (см.: СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930).

рассматривает как разновидность злоупотребления свободой массовой информации (ст. 4), за которое может последовать не только предупреждение со стороны регистрирующего органа, но и административное наказание (п. 2, 2.1—2.4 ст. 13.15 КоАП РФ). Отметим, что подобное правило преодолевается на практике, когда в СМИ вместо, например, названия «Национал-большевистская партия», требующего маркировки как экстремистской и запрещенной, используются словообразования, производные от фамилии ее лидера Эдуарда Лимонова («лимоновцы», «партия Лимонова» и т.п.).

В-пятых, важной новацией Закона о печати, развитой Законом о СМИ, стало появление правовой нормы о возмещении морального вреда (ст. 39 Закона о печати, ст. 62 Закона о СМИ): «Моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения средством массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина либо причинивших ему иной неимущественный вред, возмещается по решению суда средством массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом».

До принятия Закона о печати отечественное законодательство не знало понятия морального вреда. Тот факт, что данная категория впервые появилась именно в законе, регулирующем деятельность СМИ, объясняется, видимо, тем, что в условиях гласности участились случаи конфликтов по поводу публикаций, затрагивавших честь и достоинство граждан, а постепенный переход к рыночной экономике логично поставил вопрос о компенсации морального вреда в денежной форме.

Первым подхватил эту новеллу Верховный Суд СССР, внося в марте 1991 г. дополнение в постановление Пленума от 2 марта 1989 г. и в качестве основания сославшись при этом на Закон о печати¹². Только три месяца спустя категория морального вреда из законодательства о СМИ перешла в Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик (ст. 7), где было закреплено, что «гражданин или юридическое лицо, в отношении которого распространены сведения, порочащие его честь, достоинство или деловую репутацию, вправе наряду с опровержением таких сведений требовать возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением». Более того, Основы вывели

¹² См.: постановление Пленума Верховного Суда СССР от 29.03.1991 г. № 4 «О внесении изменений и дополнений в постановление Пленума Верховного Суда СССР от 2 марта 1989 г. № 2 “О применении в судебной практике статьи 7 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик о защите чести и достоинства граждан и организаций”» // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 6.

категорию возмещения морального вреда за пределы собственно диффамационных исков, распространив ее на все случаи, когда физические или нравственные страдания причинены гражданину неправомерными действиями другого лица (ст. 131)¹³.

Хотя Основы (ст. 132) текстуально не связывали размер возмещения морального вреда со степенью вины причинителя в делах о диффамации, ограничиваясь случаями, когда неосторожность самого пострадавшего содействовала возникновению или увеличению вреда (в этом случае размер возмещения должен быть уменьшен в зависимости от степени вины пострадавшего и причинителя), однако этот шаг сделал упомянутый выше Пленум Верховного Суда СССР. Согласно правовой позиции Верховного Суда СССР размер возмещения морального вреда определяется «в зависимости от характера и содержания публикации, умаляющей честь и достоинство данного гражданина, его репутацию, степени вины средства массовой информации либо конкретных лиц в опубликовании не соответствующих действительности сведений и от установления других заслуживающих внимания обстоятельств, связанных с публикацией».

К сожалению, позднее Верховный Суд РФ, уточняя и расширяя эту позицию, исключил значение такого обстоятельства как «степень вины средства массовой информации либо конкретных лиц» при определении размера компенсации морального вреда¹⁴. Это было естественным следствием появления в Гражданском кодексе РФ указания на то, что компенсация морального вреда в случае диффамации осуществляется «независимо от вины причинителя вреда» (ст. 1100). Не спасает положение норма, согласно которой при определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости (ст. 1101): принцип «независимо от вины» здесь доминирует. Представляется, что возвращение к идее дифференциации гражданской ответственности в зависимости от степени вины причинителя вреда в делах о диффамации позволило бы окончательно декриминализовать клевету, не переводя этот состав в КоАП, как это было ошибочно сделано в 2011 г.¹⁵

¹³ См.: Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик (утв. ВС СССР 31.05.1991 г. № 2211-1) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26, ст. 733.

¹⁴ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 4.

¹⁵ Статья 129 «Клевета» была исключена из Уголовного кодекса РФ Федеральным законом от 07.12.2011 г. № 420 и была возвращена в качестве ст. 128.1 «Клевета» Федеральным законом от 28.07.2012 г. № 141-ФЗ.

Ныне институт компенсации морального вреда, появившийся в законодательстве о СМИ, достаточно укоренился в гражданском законодательстве (ст. 12, 151, 1099–1101 ГК РФ) и правоприменительной практике. При этом он сохранился в неизменном виде в Законе о СМИ, где говорится о праве граждан на *возмещение* морального вреда (ст. 62). Возникает вопрос: говоря о возмещении морального вреда и о его компенсации, законодатель имеет в виду одно и то же? Если так, то почему тождественные правовые нормы текстуально различаются? А если они не тождественны, то возможно ли требовать как возмещения морального вреда, так и его компенсации? К сожалению, законодатель до сих пор не устранил эту исторически сложившуюся двойственность, а Верховный Суд РФ даже не обратил на нее внимание, используя оба термина как равнозначные¹⁶.

В-шестых, именно Закон о печати и Закон о СМИ впервые закрепили свободу массовой информации и запрет цензуры. Именно из законодательства о средствах массовой информации эти нормы имплементированы в Конституцию РФ (ч. 5 ст. 29).

В-седьмых, именно в Законе о печати и в Законе о СМИ впервые в отечественном законодательстве появилась норма, выводящая определенную категорию лиц за пределы ответственности за отказ от дачи показаний. Так, ст. 28 Закона о печати запрещала редакции и журналисту «называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случаев, когда этого требует суд». Закон о СМИ детализирует эту норму: «Редакция обязана сохранять в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случаев, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом» (ст. 41). Более того, журналист обязан в любом случае «сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника»: он не может быть привлечен к ответственности за отказ раскрыть источник информации, поскольку обязанность журналиста сохранять конфиденциальность источника не имеет исключений. В то же время журналист обязан ставить в известность главного редактора о возможных исках и предъявлении иных предусмотренных законом требований (например, требования раскрыть источник информации) в связи с распространением подготовленного им сообщения или материала (ст. 49).

Институт освобождения от ответственности за отказ от дачи показаний заимствован из

¹⁶ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» // Росс. газ. 1995. 8 февр.

законодательства о СМИ в законодательство о свободе вероисповедания, где конкретизировался в следующей норме: «Тайна исповеди охраняется законом. Священнослужитель не может допрашиваться или давать объяснения кому бы то ни было по обстоятельствам, которые стали известными из исповеди гражданина»¹⁷. В дальнейшем ст. 51 Конституции РФ генерализовала это положение — «Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания».

Отметим, что институт защиты источника журналистской информации появился в российском законодательстве на 10 лет раньше, чем Совет Европы принял соответствующую Рекомендацию № R(2000)7¹⁸.

Хотя тайна источника информации журналиста опирается теперь не только на отраслевое законодательство, но и на Конституцию РФ, однако нормы действующих процессуальных кодексов далеко не в полной мере корреспондируют ей. Так, ч. 2 ст. 144 УПК РФ предусматривает лишь одну ситуацию, когда должна соблюдаться тайна источника информации: при проведении доследственной проверки по распространенному в СМИ сообщению о преступлении редакция, главный редактор обязаны передать имеющиеся в их распоряжении документы и материалы, подтверждающие сообщение о преступлении, а также данные о лице, предоставившем указанную информацию, за исключением случаев, когда это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации. Отсюда, конечно, не следует, что за пределами доследственной проверки тайна источника информации не действует: она закреплена федеральным законом, опирающимся на Конституцию РФ. В то же время ч. 3 ст. 56 УПК РФ, перечисляя лиц, которые не могут быть допрошены в качестве свидетелей, не забывает назвать священнослужителя — об обстоятельствах, ставших ему известными из исповеди, — но забывает журналистов, которых Закон о СМИ обязывает сохранять конфиденциальность источника информации. Аналогичный пробел наблюдается и в ст. 69 ГПК РФ.

¹⁷ См.: ст. 13 Закона РСФСР от 25.10.1990 г. № 267-1 «О свободе вероисповеданий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21, ст. 240.

¹⁸ См.: Рекомендация Совета Европы № R(2000)7 относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации. URL: <https://rm.coe.int/0900001680739ed7>; см. также: Kase K.M. (1989). When a Promise is Not a Promise: The Legal Consequences for Journalists Who Break Promises of Confidentiality to Sources. P. 12; Aquilina K. Protection of journalistic sources in maltese law: An appraisal from the viewpoint of the European convention of human rights // International Journal of Public Law and Policy. 2011. Vol. 1 (3). P. 245–263.

Наконец, в-восьмых, среди новаций, внесенных Законом о СМИ в отечественную правовую систему, назовём институт «относительной привилегии», предусматривающий перечень оснований для освобождения редакции, главного редактора, журналиста от ответственности в случае диффамации, злоупотребления свободой массовой информации и некоторых других нарушений законодательства о СМИ. Начало этому институту было положено Законом СССР о печати (ст. 38), который предусмотрел четыре случая освобождения главного редактора и журналиста от ответственности за распространение не соответствующих действительности сведений (о порочащем характере сведений речь не шла): а) если эти сведения содержались в официальных сообщениях, б) если они получены от информационных агентств или пресс-служб государственных и общественных органов, в) если они являются дословным воспроизведением официальных выступлений депутатов, а также должностных лиц государственных и общественных органов, г) если они содержались в выступлениях, идущих в эфир без предварительной записи («прямой эфир»).

Закон о СМИ (ст. 57) несколько расширил границы «относительной привилегии», распространив ее на случаи распространения сведений, не только не соответствующих действительности, но и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, либо ущемляющих права и законные интересы граждан, либо наносящих вред здоровью и (или) развитию детей, либо представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста. При этом к перечисленным выше четырем основаниям для освобождения от ответственности было добавлено одно — если распространенные сведения являются дословным воспроизведением сообщений и материалов или их фрагментов, распространенных другим средством массовой информации, которое может быть установлено и привлечено к ответственности за данное нарушение законодательства о СМИ.

Институт т.н. «относительной привилегии» имеет отдаленное сходство с известным англосаксонской правовой системе институтом «абсолютной привилегии», освобождающей от ответственности в случае обвинения в клевете, если распространенные сведения содержатся, например, в справедливом и точном отчете о судебном процессе или расследовании. Как отмечает американский исследователь Дж. Оренстайн, «абсолютная привилегия защищает ораторов от ответственности за клевету, когда ценность их речи для общества перевешивает ущерб, который их высказывания могут нанести репутации других лиц. Такая привилегия обеспечивает полную защиту от ответственности даже за ложные и злонамеренные высказывания. Тем не менее суды редко предоставляют абсолютную привилегию,

поскольку это лишает опороченных лиц каких-либо средств правовой защиты. Соответственно, суды США традиционно ограничивают распространение абсолютной привилегии на следующие ситуации: 1) высказывания участников судебного производства, 2) высказывания парламентариев, 3) некоторые публикации исполнительных органов власти» и т.д. Кроме того, «большинство штатов распространяют абсолютную привилегию на “квазисудебные” разбирательства»¹⁹, т.е. такие, которые включают процедуры, подобные тем, что используются в суде для обеспечения честности и добросовестности участников процесса.

Примененный в законодательстве Российской Федерации о СМИ институт освобождения от ответственности полагаем правильным именовать институтом «относительной привилегии», поскольку он распространяется не на все источники обнародования сведений, дефектных с точки зрения законодательства, а только на: а) зарегистрированные средства массовой информации и б) журналистов, т.е. лиц, занимающихся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакций зарегистрированных СМИ и связанных с ними трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающихся такой деятельностью по их полномочию.

Институт освобождения от ответственности и прежде был известен отечественному законодательству, применяясь преимущественно в сфере гражданской, уголовной и административной ответственности (например, невменяемость исключает уголовную ответственность), однако никогда прежде он не увязывался ни с защитой чести, достоинства и деловой репутации, ни, как правило, с определенной профессиональной деятельностью. Вслед за Законом о СМИ идея «относительной привилегии» нашла применение и в других законодательных актах, попав и в Налоговый кодекс РФ (применительно к налоговым агентам, ст. 81, 123 и др.), и в Трудовой кодекс РФ (применительно к работодателям, ст. 84¹), и в Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (применительно к изготовителям товаров,

¹⁹ *Orenstein J.B.* Absolute privilege from defamation claims and the devaluing of teachers' professional reputations. // *Wisconsin Law Review*. 2005, issue 1. P. 262; See more: *Journalism and media privilege*. European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2017. URL: <https://rm.coe.int/journalism-and-media-privilege-pdf/1680787381>; *McNichol S.B.* (1992). *Law of Privilege*. P. 341; *Carney D.* Theoretical underpinnings of the protection of journalists' confidential sources: Why an absolute privilege cannot be justified // *Journal of Media Law*. 2009. Issue 1. P. 97–127; *Koepke J.B.* Reporter Privilege: Shield or Sword? Applying a Modified Breach of Contract Standard when a Newsperson “Burns a Confidential Source” // *Federal Communications Law Journal*. 1989. Issue 42 (278). P. 277; *Nestler J.S.* (2005). *The Underprivileged Profession: The Case for Supreme Court Recognition of The Journalists Privilege*. P. 154.

ст. 13, 14, 35) и т.д. Таким образом, можно констатировать, что и институт «относительной привилегии» нашел свое место в отечественной правовой системе.

Тенденции. За 30 лет действия Закона о СМИ сформировались определенные тенденции, связанные с его применением и изменением. Во-первых, законодатель, хотя и далеко не сразу, исправил некоторые ошибки, которые были допущены при создании Закона. Например, в Законе изначально имелась логическая ошибка, связанная с некорректным использованием понятия «средства массовой информации» при конструировании целого ряда норм. В латентно-дефектных нормах средство массовой информации понималось как *субъект правоотношений*, чья деятельность может быть урегулирована, организована, приостановлена, прекращена, возобновлена и т.д. (ст. 6, 11, 13, 16, 18–20, 31.7, 58, 60), тогда как в тезаурусе Закона – как «форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)» (ч. 2 ст. 2), т.е. как *объект правоотношений*.

Представление о СМИ как об объекте, а не субъекте правоотношений представляется верным, соответствующим не только концептуальным положениям законодательства о средствах массовой информации, но также законодательству об интеллектуальной собственности. Обобщая положения п. 7 ст. 1260 ГК РФ о правах издателей в отношении своих периодических изданий и ст. 1330 ГК РФ о правах организаций эфирного и кабельного вещания в отношении своих передач и вещания в целом, можно прийти к выводу, что средства массовой информации следует рассматривать как *результат интеллектуальной деятельности, имеющий название в качестве средства индивидуализации и форму периодического печатного издания, радио- или телепрограммы, радио- или телеканала, сетевого издания или иную форму периодического распространения массовой информации*²⁰.

С таким пониманием согласен и Верховный Суд РФ, полагающий, что «само по себе средство массовой информации не может иметь каких-либо прав и обязанностей», а его название «предназначено главным образом для отличия его от других средств массовой информации», поскольку «использование сходных до степени смешения названий может вводить в заблуждение потребителей

²⁰ См.: Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М., 2002. С. 177. Данную позицию разделяла и И.Л. Бачило, заложившая основы отечественной науки информационного права (см.: Бачило И.Л. Информационное право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 356, 357).

(аудиторию) относительно продукции средства массовой информации»²¹.

Естественно, отмеченные выше ошибки, содержащиеся в Законе о СМИ, сказались и на других, содержательно связанных с ним федеральных законах. Так, в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определенные обязанности возлагались непосредственно на средства массовой информации (например, п. 6 ст. 37 гласит: «При публикации результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумом, средства массовой информации обязаны указывать организацию, проводившую опрос». Аналогичная ошибка содержится в п. 14 ст. 47), а не на тех лиц, которые осуществляют производство и выпуск этих СМИ, что было бы юридически корректно. Аналогичные ошибки допущены и в Федеральном законе от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (ст. 5, 6, 11 и др.)²², Федеральном законе от 24 ноября 1995 г. № 177-ФЗ «Об экономической поддержке районных (городских) газет» (ст. 7)²³, Федеральном законе от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ст. 21)²⁴ и т.д.

Близкая к оптимальной модель исправления отмеченных ошибок была найдена при обновлении избирательного законодательства в 2002 г. путем расширения и уточнения тезауруса Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». В частности, тезаурус пополнился понятиями «организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации» и «представитель средства массовой информации», т.е. лицо, имеющее редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий его полномочия *представителя организации, осуществляющей выпуск СМИ*²⁵. Используя эти понятия, законодатель смог корректно сформировать комплекс норм, касающихся использования средств массовой информации в избирательном процессе. Правда, в последние годы наметился *возврат к прежним ошибкам*: в Федеральном законе

²¹ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона на Российской Федерации “О средствах массовой информации”» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 8.

²² См.: СЗ РФ. 1995. № 3, ст. 170.

²³ См.: СЗ РФ. 1995. № 48, ст. 4559.

²⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2206.

²⁵ См.: пункты 46, 52 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

«Об основных гарантиях избирательных прав...» появились упоминания о «работниках иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента» (п. 35¹ ст. 2), однако это следует считать не собственным дефектом избирательного законодательства, а рефлексом некорректного построения понятия «иностранное СМИ, выполняющее функции иностранного агента» в Законе о СМИ (ст. 6).

К сожалению, в самом Законе о СМИ большинство дефектных норм, перечисленных выше, так и не были исправлены. В то же время ряд новых норм, появившихся в Законе за прошедшие три десятилетия, уже не содержал ошибок в использовании понятия «средства массовой информации». Так, ст. 6¹ объединяет всех субъектов правоотношений, складывающихся на основе данного нормативно-правового акта, понятием «лица, осуществляющие деятельность в области средств массовой информации», а ст. 16¹ вместо «приостановления деятельности СМИ» говорит о «приостановлении выпуска средства массовой информации».

Во-вторых, очевидной тенденцией в трансформации Закона о СМИ является последовательное расширение понятия «злоупотребление свободой массовой информации». Начиная с 1995 г. ст. 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» Закона о СМИ подвергалась изменениям не менее полутора десятков раз. При этом оказался полностью разрушен концептуальный подход к определению данного понятия, который исходил из того, что злоупотребление свободой массовой информации заключается в *использовании средства массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний*.

Уголовно-правовой генезис прослеживался в исходной редакции ст. 4 Закона при перечислении видов злоупотребления: разглашение государственной или иной охраняемой законом тайны, призыв к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигание национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, пропаганда войны (ср.: ст. 70, 71, 74, 75, 124¹, 128¹, 259 УК РСФСР). Естественно, закон не перечислял составы всех преступлений, для совершения которых могли использоваться СМИ: вполне достаточно было обобщающей формулы — «использование средства массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний».

Но уже в 1995 г. логическая стройность этой конструкции была нарушена: появился новый вид злоупотребления свободой массовой информации — «распространение передач, пропагандирующих

порнографию, культ насилия и жестокости»²⁶. Дополнение было внутренне противоречиво и порождало множество вопросов: что такое *пропаганда порнографии* и зачем нужно ее запрещать, если изготовление и распространение порнографических материалов уже образует состав преступления; что такое культ насилия и жестокости и состав какого уголовно наказуемого деяния образует пропаганда этого культа?

Одновременно была дополнена ч. 2 ст. 4, которая в первоначальной редакции запрещала использование в теле-, видео- и кинохроникальных программах скрытых вставок, влияющих исключительно на подсознание людей (речь шла о т.н. «25-м кадре», чье воздействие на поведение человека психологическая наука не считает доказанным). Новелла состояла в распространении данного запрета, во-первых, *далеко за пределы предмета регулирования* законодательства о СМИ — на документальные и художественные фильмы, а также на «информационные компьютерные файлы и программы обработки информационных текстов» (смысл этих терминов до сих пор остается невыясненным), а во-вторых, на случаи нанесения вреда здоровью. Однако, судя по ежегодным докладом Роскомнадзора, ни одного случая использования скрытых вставок, воздействующих на подсознание или наносящих вред здоровью людей так и не выявлено²⁷. Напротив, скрытые субтитры стали обычным сервисом в телевизорах и, в частности, облегчают просмотр передач людьми с нарушениями слуха.

Это, однако, не помешало в первоначальной редакции ст. 13.15 КоАП РФ свести все разнообразие видов злоупотребления свободой массовой информации именно к использованию пресловутых «скрытых вставок». И в этом была логика, поскольку на момент вступления в силу КоАП РФ 2001 г. ст. 4 Закона о СМИ знала всего три вида злоупотребления свободой массовой информации: а) использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, б) «распространение передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости» и в) «скрытые вставки». В такой ситуации установление административной ответственности за использование СМИ для совершения уголовных преступлений было бы нарушением основ дифференциации видов юридической ответственности²⁸, а за пропаганду культа насилия

²⁶ См.: Федеральный закон от 19.07.1995 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 30, ст. 2870.

²⁷ См.: URL: <https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/reports/>

²⁸ Как отмечает И.А. Кузьмин, «виды юридической ответственности позволяют адекватно дифференцировать меры ответственности, исходя из требуемого уровня и степени охраны социальных ценностей в различных сферах общественной жизни» (см.: Кузьмин И.А. Юридическая ответственность в ценностном измерении: инструментальный подход // Академический юрид. журнал. 2020. № 3 (81). С. 18).

и жестокости — нарушением требований правовой определенности. Как отмечал русский правовед И.А. Покровский, «индивид, поставленный лицом к лицу с обществом, государством, имеет право требовать, чтобы ему было этим последним точно указано, чего от него хотят и какие рамки ему ставят. Логически это право на определенность правовых норм есть одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только себе можно представить; без него, в сущности, вообще ни о каком “праве” не может быть речи»²⁹.

Впоследствии пресловутая «пропаганда культа насилия и жестокости» так и не оформилась в состав административного правонарушения и не получила *легального определения*. Видимо, этим объясняется крайне редкое использование данного основания для вынесения предупреждений Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и средств массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Так, за 2010—2020 гг. Роскомнадзор вынес по этому основанию всего 12 предупреждений, что составило 1.56% от их общего числа (768). Наибольшую известность получили предупреждения, вынесенные в адрес ЗАО «Телеканал “2x2”» в связи с показом анимационного сериала для взрослых «Южный парк»³⁰. Обращает на себя внимание тот факт, что предупреждения каждый раз выносились незадолго до окончания срока действия лицензии телекомпании на вещание и могли негативно повлиять на решение вопроса о ее пролонгации. В целом же, как представляется, отсутствие правовой определенности в понятии «пропаганда культа насилия и жестокости» должна в принципе исключать возможность его использования в правоприменительной практике контрольно-надзорных органов.

Впоследствии законодатель всё дальше отходил от уголовно-правового генезиса понятия злоупотребления свободой массовой информации. В результате в содержание понятия попали разнородные деликты: одни имели уголовно-правовой генезис, другие — административно-правовой, третьи не имели правовой связи с каким-либо видом ответственности, четвертые обрели эту связь уже после включения в объем понятия «злоупотребление свободой массовой информации». Например, такой вид злоупотребления свободой массовой информации как распространение материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической

деятельности или публично оправдывающих терроризм, одновременно появился и в ст. 4 Закона о СМИ, и в ст. 205² УК РФ³¹. Напротив, содержащийся в ч. 5 ст. 4 Закона о СМИ запрет при освещении контртеррористической операции на распространение 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, не имеет корреспондирующей ему нормы об ответственности ни в УК РФ, ни в КоАП РФ.

Отдельного рассмотрения заслуживает соотношение публично-правовой ответственности, предусмотренной Законом о СМИ, и административной ответственности. Так, изначально нецензурная брань упоминалась в законодательстве как один из признаков мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП РФ). В 2013 г. «распространение материалов, содержащих нецензурную брань», пополнило содержание понятия «злоупотребление свободой массовой информации»³² наряду с «использованием СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний». Это привело к тому, что несоизмеримые по своей общественной опасности деликты оказались равны перед мерами публично-правовой ответственности, предусмотренными Законом о СМИ: а) предупреждением и б) «прекращением деятельности СМИ».

На это обращено внимание в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ по иску Роскомнадзора о прекращении деятельности электронного периодического издания «Информационное агентство “Росбалт”». Поводом для соответствующего иска Роскомнадзора стали два случая распространения видеоматериалов, содержащих нецензурную брань, под заголовками «Джигит из Краснодара» и «Девушки спели новую песню». Суд сформулировал следующий вывод: «Применяя к электронному средству массовой информации информационного агентства “Росбалт” такой вид публично-правовой ответственности, как прекращение его деятельности, суд не разрешил вопроса о том, является ли такая мера соразмерной и адекватной содеянному. Как следует из положений части 1 статьи 4 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”, использование средства массовой информации для

²⁹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 89 («Классика российской цивилистики»).

³⁰ В связи с показом данного мультсериала ЗАО «Телеканал “2x2”» дважды, в 2008 и 2013 гг., получал предупреждения регистрирующего органа, а также в 2009 г. — предупреждение от прокуратуры, усмотревшей в мультипликационных фильмах признаки экстремизма.

³¹ См.: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 153-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3452; Федеральный закон от 02.05.2015 г. № 116-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 18, ст. 2619.

³² См.: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации” и статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1642.

распространения материалов, содержащих нецензурную брань, в сравнении с разглашением сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, распространением материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, за совершение которых деятельность средства массовой информации также может быть прекращена, по степени общественной опасности является самым малозначительным правонарушением»³³.

Одновременно суд обратил внимание на то, что по фактам распространения указанных видеоматериалов уже имеются вступившие в законную силу постановления мирового судьи судебного участка № 19 района «Кунцево» г. Москвы от 25 октября 2013 г. о привлечении главного редактора ИА «Росбалт» к административной ответственности. И хотя суд не сослался в данном случае на ч. 1 ст. 50 Конституции РФ, согласно которой «никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление», однако, представляется, основания для этого были. Согласно доктринальному толкованию этой конституционной нормы, опирающейся на древнеримскую формулу *non bis in idem*, «невозможно проведение параллельно двух расследований и предъявление двух тождественных обвинений, как и назначение двух и более однородных наказаний за одно и то же деяние»³⁴.

Приведенные выше аргументы подводят к нескольким выводам: а) удвоение публично-правовой ответственности за злоупотребление свободой массовой информации обладает, как минимум, сомнительной конституционностью; б) использование одной и той же меры публично-правовой ответственности (прекращение деятельности СМИ) в качестве государственной реакции на разнородные и разновеликие по своей общественной опасности правонарушения нарушает принцип дифференциации наказания. В этой связи уместно сослаться на правовую позицию Конституционного Суда РФ об обязательности соблюдения критериев разумности, соразмерности, справедливости и необходимости в демократическом государстве при ограничении тех или иных прав и свобод человека и гражданина (см., напр.: постановления Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 г. № 15-П, от 16.06.2006 г. № 7-П, от 22.06.2010 г. № 14-П и др.).

³³ См.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19.03.2014 г. по делу № 5-АПГ13-57.

³⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 459.

Оптимальным представляется такой механизм разграничения мер публично-правовой ответственности за злоупотребление свободой массовой информации, когда «прекращение деятельности СМИ», т.е. прекращение производства и выпуска СМИ с одновременным табуированием его названия, применялось бы исключительно в случаях использования СМИ в целях совершения *уголовно наказуемых деяний*, как это предусмотрено ч. 1 ст. 4 Закона о СМИ. Все иные виды злоупотребления свободой массовой информации, включая «скрытые вставки», «нецензурную брань» и проч., должны влечь исключительно административную ответственность в соответствии со ст. 13.15 КоАП РФ. В подобную конструкцию могло бы вписаться и «приостановление деятельности СМИ», поскольку ст. 3.12 КоАП РФ предусматривает такую меру наказания, как административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Примечательно, что расширение понятия «злоупотребление свободой массовой информации» происходит за счет не только ст. 4 Закона о СМИ, но и ст. 13.15 КоАП РФ. В последние годы здесь появились составы, которые *отсутствуют* в ст. 4 Закона о СМИ, а следовательно, *не являются злоупотреблением свободой массовой информации*: а) публичное распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества; б) публичное распространение информации, отрицающей факты, установленные приговором Нюрнбергского трибунала; в) распространение заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений (*fake-news*). Это свидетельствует в пользу необходимости разграничения публично-правовой ответственности за использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, выражающейся в приостановлении и прекращении производства и выпуска СМИ, и административной ответственности за менее значимые виды злоупотребления свободой массовой информации.

В-третьих, очевидной тенденцией в изменении Закона о СМИ стало увеличение оснований для приостановления и прекращения «деятельности СМИ». Это стало результатом: а) многократного расширения перечня видов злоупотребления свободой массовой информации (ст. 4); б) установления возможности прекращения «деятельности СМИ» в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; в) введения процедуры приостановления выпуска СМИ до окончания избирательной кампании за неоднократное нарушение избирательного законодательства; г) введения процедуры приостановления выпуска СМИ в связи

с нарушением запретов и ограничений, связанных с иностранным участием.

Сравнивая основания прекращения «деятельности СМИ», предусмотренные Законом о СМИ и Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», можно выявить следующие значимые противоречия. Прежде всего обратим внимание на то, что ст. 1 Закона о СМИ устанавливает возможность ограничения свободы массовой информации *исключительно* законодательством о СМИ. Бланкетная норма ч. 4 ст. 16 Закона о СМИ, содержащая ссылку на Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», не делает его частью законодательства о СМИ, а следовательно, создает противоречие со ст. 1. Кроме того, данный Закон (ст. 8, 11) допускает возможность прекращения в судебном порядке «деятельности СМИ» после одного прокурорского предупреждения, и даже вообще без предупреждений, тогда как ст. 16 Закона о СМИ говорит о необходимости нескольких предупреждений в течение 12 месяцев по поводу злоупотребления свободой массовой информации. При этом ч. 1 ст. 4 Закона о СМИ полностью покрывает случаи использования СМИ для осуществления экстремистской деятельности, а значит, налицо удвоение механизмов правового реагирования на правонарушение и явное противоречие между ними. Налицо «дискредитация хорошей собой по себе идеи дефектными нормами»³⁵.

В-четвертых, Закон о СМИ за последние три десятилетия неоднократно пополнялся нормами, призванными ограничить иностранное участие в медийной отрасли. В изначальной редакции закона подобные ограничения также имели место: иностранные граждане и апатриды, не проживающие постоянно на территории Российской Федерации, не имели права учреждать средства массовой информации. Начиная с 2001 г. последовательно вводились ограничения в отношении иностранного участия в капитале учредителей СМИ, издателей, вещателей. Сначала эти правила касались только федеральных телерадиокомпаний, а верхняя граница участия устанавливалась на уровне 50%³⁶. В 2014 г. предельный уровень иностранного участия был снижен до 20% и распространён на все без исключения СМИ³⁷.

Анализ практики применения этих норм показывает, что снижение допустимого уровня иностранного

участия, задуманное как мера сугубо политическая, имело почти исключительно экономические последствия. Новые правила коснулись даже телекомпаний с государственным участием (например, ООО «Первый канал») и привели к перераспределению собственности, сокращению иностранных инвестиций в медийную отрасль, уменьшению объема рекламного рынка. В отраслевом докладе Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям за 2015 г. отмечалось: «всё это привело к тому, что в первом квартале 2015 года сегмент показал рекордно низкую динамику к аналогичному периоду прошлого года – 59%»³⁸.

В 2015 г. к этому добавилась обязанность редакций, издателей и вещателей ежеквартально уведомлять Роскомнадзор о получении денежных средств от иностранных источников³⁹. Данное правило не касалось средств, полученных от учредителя СМИ, от распространения рекламы и продукции СМИ, а также сумм менее 15 тыс. руб. одновременно. Эта мера, как представляется, не привела к сколько-нибудь значимым изменениям, поскольку все подобные транзакции и до этого контролировались Росфинмониторингом, а размещенные на официальном сайте Роскомнадзора списки получателей иностранного финансирования свидетельствовали лишь о том, что данная практика в равной мере не чужда и государственным, и негосударственным участникам медийной отрасли.

Видя такой результат, Минцифры в 2021 г. выступило с инициативой вывести СМИ с государственным участием из-под действия данной нормы, мотивируя это тем, что «попытки влиять извне на российское информационное пространство с целью предвзятого информирования и создания искаженной картины политической действительности могут иметь место только в отношении коммерческих средств массовой информации, не имеющих государственного финансирования (субсидий) и установленных органами государственной власти приоритетных целей и видов деятельности таких средств массовой информации»⁴⁰. Однако, как показывает анализ публикуемых Роскомнадзором перечней, большинство получателей иностранного финансирования составляют издательские дома, выпускающие по иностранным лицензиям так называемые «глянцевые журналы», абсолютно стерильные с точки зрения «искаженной картины политической действительности». В результате

³⁵ Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: избр. ст. М., 2010. С. 455.

³⁶ См.: Федеральный закон от 04.08.2001 г. № 107-ФЗ «О внесении дополнения в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”» // СЗ РФ. 2001. № 32, ст. 3315.

³⁷ См.: Федеральный закон от 14.10.2014 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”» // СЗ РФ. 2014. № 42, ст. 5613.

³⁸ URL: <https://fapmc.gov.ru/rospechat/activities/reports/2016/television-in-russia.html>

³⁹ См.: Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 464-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I), ст. 84.

⁴⁰ URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=116235>

законопроект, построенный на принципе «двойных стандартов», лишь создает неравные условия экономической конкуренции на медийном рынке.

Наиболее конфликтогенным следует признать дополнение Закона о СМИ институтом «иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента», которое стало ответом на понуждение телеканала Russia Today — America к регистрации в США в качестве иностранного агента⁴¹. Впрочем, как указывалось в Экспертном заключении Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека от 20 ноября 2017 г., в этом не было никакой необходимости, поскольку в гл. VI «Межгосударственное сотрудничество в области массовой информации» Закона о СМИ «уже есть правовая норма, согласно которой «Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения в отношении корреспондентов средств массовой информации тех государств, в которых имеются специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации». Аналогичная правовая модель, опирающаяся на международно признанный принцип взаимности, могла бы быть сконструирована применительно к иностранным средствам массовой информации»⁴².

При таком подходе иностранное СМИ, выполняющее функции иностранного агента, должно быть определено как *не зарегистрированное в Российской Федерации средство массовой информации, продукция которого распространяется на территории Российской Федерации и которое финансируется иностранным государством, применяющим дискриминационные меры по отношению к средствам массовой информации, зарегистрированным в Российской Федерации*. Подобная конструкция позволила бы избежать ситуации, когда «любое иностранное СМИ может быть признано выполняющим функции иностранного агента совершенно произвольно, по решению Министерства юстиции Российской Федерации»⁴³.

Нормы об иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента, включенные в ст. 6 «Применение Закона», не только нарушили структуру и архитектуру Закона о СМИ, в котором имелась специальная глава для регулирования вопросов международного сотрудничества, но и создали внутренние противоречия с рядом других норм. Так, определение понятия иностранного СМИ, выполняющего

функции иностранного агента, противоречит определениям общих понятий «средства массовой информации» (ч. 2 ст. 2) и «зарубежные периодические печатные издания» (ч. 3 ст. 54). В частности, здесь ставится знак равенства между «юридическим лицом, зарегистрированным в иностранном государстве, иностранной структурой без образования юридического лица, физическим лицом, распространяющих предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы», т.е. *субъектом правоотношений*, и «*формой периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)*», т.е. *объектом правоотношений*.

Юридические дефекты понятия иностранного СМИ, выполняющего функции иностранного агента, привели к тому, что при конструировании на его основе правовых регуляторов неминуемо возникли противоречия с действующим законодательством. Например, положение, согласно которому «иностранный средство массовой информации, выполняющее функции иностранного агента, несет права и обязанности, предусмотренные Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», оказывается лишены смысла, поскольку, с одной стороны, СМИ, будучи объектом правоотношений, вообще не могут нести прав и обязанностей, а с другой — распространение норм Закона об НКО на коммерческие организации и физических лиц противоречит предмету регулирования данного закона и нарушает основополагающие положения дифференциации отраслей права и законодательства.

Указанные противоречия не только не минимизировались, но усугубились при конструировании института физического лица — иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента⁴⁴.

В-пятых, важной позитивной тенденцией в изменении Закона о СМИ стало его приближение к потребностям развития экосистемы массовых коммуникаций. На смену морально устаревшим, хотя и прогностически точным нормам об «иных средствах массовой информации», продукция которых создаётся «с помощью компьютеров» и (или) хранится в их базах данных, и распространяется «через системы телетекста, видеотекста и иные телекоммуникационные сети» (ст. 24), пришло понятие *сетевое издание* — сайта в сети Интернет, зарегистрированного в качестве СМИ. При этом интернет-сайт, который

⁴¹ «Нам нужно дать симметричный ответ», — заявил председатель Государственной Думы седьмого созыва В.В. Володин на пленарном заседании 10.11.2017 г. при обсуждении вопроса о дискриминации телеканала Russia Today — America (см.: URL: <http://duma.gov.ru/news/14660/>).

⁴² URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/576/>

⁴³ Там же.

⁴⁴ См.: Федеральный закон от 02.12.2019 г. № 426-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2019. № 49 (ч. V), ст. 6985.

не зарегистрирован в качестве СМИ, средством массовой информации не является (ч. 2 ст. 8), и, следовательно, Закон о СМИ на него не распространяется.

Развитие социальных сетей и блогосферы делает актуальным вопрос о возможности добровольной регистрации блогов (страниц сайтов, аккаунтов социальных сетей и видеохостингов, каналов мессенджеров и т.д.) в качестве средств массовой информации. Как известно, попытка принудительной регистрации блогеров потерпела фиаско и Закон, принятый в 2014 г., был признан утратившим силу уже в 2017 г.⁴⁵

Обратим внимание также на дополнение Закона о СМИ в 2011 г. большим комплексом правовых норм, регулирующих вопросы лицензирования телерадиовещания. В отсутствие специального закона о телевизионном вещании и радиовещании⁴⁶ эти положения были призваны прийти на смену бланкетным нормам в Законе о СМИ и тем самым восполнить пробел, подняв регулирование данной сферы с уровня подзаконного акта на уровень федерального закона. Однако нельзя не заметить, что этот комплекс норм создал некоторую неопределенность в структуре закона, нарушил его архитектуру, поскольку распределение законодательного материала между различными видами СМИ стало несбалансированным. Более того, оказалась нарушена роль Закона о СМИ как структурообразующего элемента всей системы законодательства о средствах массовой информации (ч. 1 ст. 5). Вот почему представляется целесообразным вернуться к разработке федерального закона о телевидении и радио, урегулировав в нем не только вопросы лицензирования вещания, но и многие другие вопросы, включая транспарентность владения, ограничение концентрации и монополизации, законодательное оформление общественного телевидения и т.д.

В то же время стремление законодателя модернизировать Закон о СМИ, отразив в нем процесс конвергенции традиционных и онлайн-СМИ привело к частичному размыванию предмета правового регулирования данного нормативного правового акта. Эта тенденция зародилась еще в 1995 г., когда в законе появились упомянутые выше художественные фильмы, а также «информационные компьютерные файлы и программы обработки информационных текстов». Начиная с 2013 г. в Законе

⁴⁵ См.: ст. 10² Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», введенная Федеральным законом от 05.05.2014 г. № 97-ФЗ и утратившая силу в соответствии с Федеральным законом от 29.07.2017 г. № 276-ФЗ.

⁴⁶ Федеральный закон «О телевизионном вещании и радиовещании» был принят Государственной Думой 12.05.1995 г., поддержан Советом Федерации, но отклонен Президентом РФ. Дума сумела 20.03.1996 г. преодолеть президентское вето, но при голосовании в Совете Федерации 10.04.1996 г. закон собрал лишь 16% голосов (см.: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/94700395-1>).

(преимущественно в ст. 4) стали появляться нормы, призванные регулировать распространение информации не только в СМИ, но и в «информационно-телекоммуникационных сетях». Тем самым возникало очевидное противоречие с ч. 1 ст. 6, согласно которой «Закон применяется в отношении средств массовой информации, учреждаемых в Российской Федерации, а для создаваемых за ее пределами — лишь в части, касающейся распространения их продукции в Российской Федерации». Иными словами, применительно к информационно-телекоммуникационным сетям данный закон может регулировать только отношения, которые связаны с распространением продукции СМИ, тогда как распространение всякой иной информации относится уже к предмету регулирования Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которые соотносятся между собой как частное и общее в соответствии с правилом римского права *Lex specialis derogat generali*.

Перспективы. Представляется, что Закон о СМИ далеко не исчерпал свой потенциал, однако нуждается в корректировке.

Во-первых, необходимо привести Закон в терминологическое соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами (например, «О военном положении»), федеральными законами о судопроизводствах, с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», иными федеральными законами. В частности, термин «возмещение морального вреда», используемый в ст. 62 Закона о СМИ, должен быть заменен на «компенсацию морального вреда», чтобы не порождать противоречие со ст. 151, 1099, 1100 и 1101 ГК РФ.

Во-вторых, целесообразно устранить те дефекты, которые изначально имелись в Законе о СМИ или образовались в результате внесения в него изменений и дополнений. Например, в 2007 г. в ст. 4 были включены нормы, касающиеся порядка освещения в СМИ контртеррористических операций. Данные нормы нарушают не только структуру статьи, озаглавленной «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации», но и общую архитектуру Закона о СМИ⁴⁷. В связи с этим целесообразно исключить данные нормы из ст. 4 и одновременно дополнить Закон двумя статьями, первая из которых установит общие правила распространения в СМИ информации о террористическом акте и контртеррористической операции, а вторая определит особые условия работы журналистов в зоне проведения такой операции.

⁴⁷ О важности строгой архитектуры правового материала для обеспечения его соответствия требованиям формальной логики и логики права см.: Алексеев С. С. Собр. соч.: в 10 т. [+ Справоч. том]. М., 2010. Т. 6: Восхождение к праву. С. 82–85.

В-третьих, необходимо восполнить имеющиеся в Законе о СМИ пробелы, связанные с формированием новой экосистемы массовых коммуникаций, в которой понятие СМИ подлежит расширению и уточнению. В соответствующей Рекомендации Совета Европы Rec(2011)7 отмечается, что «развитие информационно-коммуникационных технологий и их применение в массовых коммуникациях привело к значительным изменениям в медийной экосистеме, в широком смысле охватывающей всех участников и факторы, взаимодействие которых позволяет СМИ функционировать и выполнять свою роль в обществе. <...>. Новые формы включают беспрецедентные уровни взаимодействия и участие пользователей, предоставляя новые возможности для демократической гражданственности. Новые системы способствуют также участию пользователей в творческом процессе и в распространении информации и контента, затушевывая тем самым границы между государственными и частными формами коммуникаций. Присущие СМИ формы редакционной практики стали более многообразными, приобретая новые формы и процедуры и приводя к новым результатам»⁴⁸.

При этом нередко информационно-посреднические структуры⁴⁹ становятся не только «маршрутизаторами» информационных услуг, но и присваивают себе право устанавливать правила пользования созданными ими коммуникационными пространствами, невзирая на то что сами эти пространства уже приобрели характер среды обитания многих миллионов людей. Таким образом, мы наблюдаем появление нового социального регулятора, не имеющего в своем генезисе ни государственную власть, ни гражданское общество, но способного влиять на деятельность индивидуальных и коллективных акторов в пространстве массовой коммуникации.

Другой отличительной особенностью этого социального регулятора является то, что установленные информационно-посреднической структурой правила пользования ее услугами действуют, как правило, без участия человека, автоматически, благодаря программным алгоритмам и основанным на машинном обучении технологиям искусственного интеллекта. Иными словами, программный код в реалиях киберпространства становится своего рода «источником права», а также «правоприменителем» с функциями надзора, контроля, рассмотрения претензий, принятия, вынесения и исполнения решений. Естественно,

⁴⁸ См.: Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о новом понятии СМИ. Принята Комитетом Министров 21.09.2011 г. на 1121-м заседании постоянных представителей министров. URL: https://www.refworld.org.ru/publisher_COEMINISTERS,,5511765c4,0.html

⁴⁹ В данном контексте речь идет не об информационном посреднике в смысле ст. 1253¹ ГК РФ, а о социальных сетях, видеохостингах, интернет-агрегаторах, магазинах приложений и т.д.

сюда попадают и функции цензуры, несмотря на ее запрет конституциями многих государств. Отсюда следует высокая ответственность программистов как создателей алгоритмов и их заказчиков, ошибки, халатность или злой умысел которых могут иметь катастрофические последствия, особенно в ситуациях, когда информационно-посредническая структура обеспечила себе доминирующую позицию на национальном уровне или даже в глобальном масштабе.

В-четвертых, целесообразно дополнить Закон нормами, касающимися саморегулирования в сфере массовой информации. В качестве ориентира могут быть взяты нормы Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»⁵⁰, в котором данной теме посвящена отдельная глава. В то же время неоднократно предпринимавшиеся ранее попытки депутатов Государственной Думы взять за основу Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁵¹ были заведомо обречены на провал, поскольку он не предназначен для организации саморегулирования в столь гетерогенном сообществе, каким, несомненно, является медийная экосистема.

Наконец, в-пятых, очевидной перспективой Закона о СМИ является его постепенная трансформация в федеральный закон о массовых коммуникациях, призванный не только упорядочить существующую нормативно-правовую базу в этой сфере, но и системно урегулировать складывающиеся в медийной экосистеме общественные отношения при безусловном сохранении тех демократических принципов, включая свободу слова и недопустимость цензуры⁵², которые были в него заложены три десятилетия назад и по сей день не потеряли своей актуальности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Конституционное Собрание Российской Федерации: проект и концепция Федерального конституционного закона. URL: [http://www.law.msu.ru/uploads/pages/81/files/Проект%20и%20концепция%20федерального%20конституционного%20закона%20«О%20Конституционном%20Собрании%20Российской%20Федерации»%20\(автор%20-%20профессор%20С%20\(1\).pdf](http://www.law.msu.ru/uploads/pages/81/files/Проект%20и%20концепция%20федерального%20конституционного%20закона%20«О%20Конституционном%20Собрании%20Российской%20Федерации»%20(автор%20-%20профессор%20С%20(1).pdf)
2. *Авакьян С.А.* Размышления конституционалиста: избр. ст. М., 2010. С. 455.
3. *Алексеев С.С.* Собр. соч.: в 10 т. [+ Справоч. том]. М., 2010. Т. 6: Восхождение к праву. С. 82–85.

⁵⁰ См.: СЗ РФ. 2006. № 12, ст. 1232.

⁵¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 49, ст. 6076.

⁵² См.: *Батурин Ю.М.* Нейроцензура против когнитивной свободы // Труды по интеллектуальной собственности. 2020. № 3–4. Т. XXXVI. С. 5–23.

4. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов и ф-тов. 2-е изд., изм. и доп. М., 1999. С. 203–205.
5. *Батурин Ю.М.* Нейроцензура против когнитивной свободы // Труды по интеллектуальной собственности. 2020. № 3–4. Т. XXXVI. С. 5–23.
6. *Батурин Ю.М., Федотов М.А., Энтин В.Л.* Закон о средствах массовой информации. Республиканский вариант. Инициативный авторский проект. М., 1991.
7. *Батурин Ю.М., Федотов М.А., Энтин В.Л.* Закон СССР о печати и других средствах массовой информации. Инициативный авторский проект. М., 1989.
8. *Бачило И.Л.* Информационное право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 356, 357.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 459.
10. *Кузьмин И.А.* Юридическая ответственность в ценностном измерении: инструментальный подход // Академический юрид. журнал. 2020. № 3 (81). С. 18.
11. *Любарев А.Е.* О кодификации Избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7.
12. *Монахов В.Н.* Закон РФ «О СМИ» как объект научного анализа, выявления пороков и извлечения уроков // Труды по интеллектуальной собственности. 2017. № 1 (т. XXVIII). С. 8.
13. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М., 2014.
14. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 89 («Классика российской цивилистики»).
15. *Соловьев А.А.* Концепция проекта Спортивного кодекса РФ: науч. издание. М., 2009.
16. *Соловьев Е.А.* Право авторства на проект нормативно-правового акта: проблемы правового регулирования // Молодежный науч. вестник. 2018. № 4 (29). С. 478–486.
17. *Трофимова Г.А.* Авторство на законопроект: частный и публичный аспекты проблемы правового регулирования // Законодательство о экономика. 2015. № 2 (370). С. 48.
18. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: концепция и основные положения, сопоставительный текст, постатейный комментарий к новеллам / авт.-сост.: В.И. Селиверстов и др. М., 1997.
19. *Федотов М.А.* К разработке концепции закона о печати и информации // Сов. государство и право. 1987. № 3.
20. *Федотов М.А.* Право массовой информации в Российской Федерации. М., 2002. С. 177.
21. *Aquilina K.* Protection of journalistic sources in maltese law: An appraisal from the viewpoint of the European convention of human rights // International Journal of Public Law and Policy. 2011. Vol. 1 (3). P. 245–263.
22. *Carney D.* Theoretical underpinnings of the protection of journalists' confidential sources: Why an absolute privilege cannot be justified // Journal of Media Law. 2009. Issue 1. P. 97–127.
23. *Colton Timothy J.* Yeltsin: a life. N.Y., 2008. P. 316; Russian Media Challenge / ed. by K. Nordenstreng, E. Vartanova and Ya. Zassoursky. Helsinki, 2002. P. 116, 117.
24. Journalism and media privilege. European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2017. URL: <https://rm.coe.int/journalism-and-media-privilege-pdf/1680787381>
25. *Kase K.M.* (1989). When a Promise is Not a Promise: The Legal Consequences for Journalists Who Break Promises of Confidentiality to Sources. P. 12.
26. *Koepke J.B.* Reporter Privilege: Shield or Sword? Applying a Modified Breach of Contract Standard when a News-person “Burns a Confidential Source” // Federal Communications Law Journal. 1989. Issue 42 (278). P. 277.
27. *McNichol S.B.* (1992). Law of Privilege. P. 341.
28. *Nestler J.S.* (2005). The Underprivileged Profession: The Case for Supreme Court Recognition of The Journalists Privilege. P. 154.
29. *Orenstein J.B.* Absolute privilege from defamation claims and the devaluing of teachers' professional reputations // Wisconsin Law Review. 2005, issue 1. P. 262.

REFERENCES

1. *Avakian S.A.* Constitutional Assembly of the Russian Federation: draft and concept of the Federal Constitutional Law. URL: [http://www.law.msu.ru/uploads/pages/81/files/Проект%20и%20концепция%20федерального%20конституционного%20закона%20"О%20Конституционном%20Собрании%20Российской%20Федерации"%20\(автор%20-%20профессор%20С%20\(1\).pdf](http://www.law.msu.ru/uploads/pages/81/files/Проект%20и%20концепция%20федерального%20конституционного%20закона%20) (in Russ.).
2. *Avakian S.A.* Reflections of a constitutionalist: elected art. M., 2010. P. 455 (in Russ.).
3. *Alekseev S.S.* Collected works: in 10 vols. [+ Reference. volume]. M., 2010. Vol. 6: Ascent to the Law. P. 82–85 (in Russ.).
4. *Baglay M.V.* Constitutional Law of the Russian Federation: textbook for legal universities. 2nd ed., additional. M., 1999. P. 203–205 (in Russ.).
5. *Baturin Yu. M.* Neuro-censorship against cognitive freedom // Proceedings on intellectual property. 2020. No. 3–4. Vol. XXXVI. P. 5–23 (in Russ.).
6. *Baturin Yu. M., Fedotov M.A., Entin V.L.* Law on Mass Media. The Republican version. Initiative author's project. M., 1991 (in Russ.).

7. *Baturin Yu. M., Fedotov M.A., Entin V.L.* The Law of the USSR on the press and other mass media. Initiative author's project. M., 1989 (in Russ.).
8. *Bachilo I.L.* Information Law: textbook. 2nd ed., reprint and additional. M., 2011. P. 356, 357 (in Russ.).
9. Commentary to the Constitution of the Russian Federation / ed. by V.D. Zorkin, L.V. Lazarev. M., 2009. P. 459 (in Russ.).
10. *Kuzmin I.A.* Legal responsibility in the value dimension: instrumental approach // Academic legal journal. 2020. No. 3 (81). P. 18 (in Russ.).
11. *Lyubarev A.E.* On the codification of the Electoral Code of the Russian Federation // State and Law. 2010. No. 7 (in Russ.).
12. *Monakhov V.N.* The Law of the Russian Federation "On Mass media" as an object of scientific analysis, identification of defects and extraction of lessons // Proceedings on intellectual property. 2017. No. 1 (vol. XXVIII). P. 8 (in Russ.).
13. The concept of the Information Code of the Russian Federation / ed. by I.L. Bachilo. M., 2014 (in Russ.).
14. *Pokrovsky I.A.* The main problems of Civil Law. M., 1998. P. 89 ("Classics of Russian Civil Law") (in Russ.).
15. *Soloviev A.A.* The concept of the draft Sports Code of the Russian Federation: scientific edition. M., 2009 (in Russ.).
16. *Soloviev E.A.* The right of authorship to the draft normative legal act: problems of legal regulation // Youth scientific herald. 2018. No. 4 (29). P. 478–486 (in Russ.).
17. *Trofimova G.A.* Authorship of the bill: private and public aspects of the problem of legal regulation // Legislation on Economics. 2015. No. 2 (370). P. 48 (in Russ.).
18. The Criminal Executive Code of the Russian Federation: the concept and main provisions, comparative text, article-by-article commentary to the novels / author-comp.: V.I. Seliverstov et al. M., 1997 (in Russ.).
19. *Fedotov M.A.* To the development of the concept of the law on press and information // Soviet State and Law. 1987. No. 3 (in Russ.).
20. *Fedotov M.A.* The right of mass information in the Russian Federation. M., 2002. P. 177 (in Russ.).
21. *Aquilina K.* Protection of journalistic sources in maltese law: An appraisal from the viewpoint of the European convention of human rights // International Journal of Public Law and Policy. 2011. Vol. 1 (3). P. 245–263.
22. *Carney D.* Theoretical underpinnings of the protection of journalists' confidential sources: Why an absolute privilege cannot be justified // Journal of Media Law. 2009. Issue 1. P. 97–127.
23. *Colton Timothy J.* Yeltsin: a life. N.Y., 2008. P. 316; Russian Media Challenge / ed. by K. Nordenstreng, E. Vartanova and Ya. Zassoursky. Helsinki, 2002. P. 116, 117.
24. Journalism and media privilege. European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2017. URL: <https://rm.coe.int/journalism-and-media-privilege-pdf/1680787381>
25. *Kase K.M.* (1989). When a Promise is Not a Promise: The Legal Consequences for Journalists Who Break Promises of Confidentiality to Sources. P. 12.
26. *Koepke J.B.* Reporter Privilege: Shield or Sword? Applying a Modified Breach of Contract Standard when a Newsperson "Burns a Confidential Source" // Federal Communications Law Journal. 1989. Issue 42 (278). P. 277.
27. *McNichol S.B.* (1992). Law of Privilege. P. 341.
28. *Nestler J.S.* (2005). The Underprivileged Profession: The Case for Supreme Court Recognition of The Journalists Privilege. P. 154.
29. *Orenstein J.B.* Absolute privilege from defamation claims and the devaluing of teachers' professional reputations // Wisconsin Law Review. 2005, issue 1. P. 262.

Сведения об авторе

ФЕДОТОВ Михаил Александрович – доктор юридических наук, профессор, директор Международного научно-образовательного центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам», Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 109028 г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3

Authors' information

FEDOTOV Mikhail A. – Doctor of law, Professor, Director of the International Research and Educational Center "UNESCO Chair on Copyright, Neighboring, Cultural and Information Rights", National Research University "Higher School of Economics"; 3 B. Trehsvyatitelskiy lane, 109028 Moscow, Russia