
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ СТАТУСА ПУБЛИЧНЫХ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СМИ В РОССИИ, США И ГЕРМАНИИ

К.О. Богач

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья освещает правовой статус публичных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции за деятельностью средств массовой информации в России, США и Германии. В работе последовательно рассматривается административно-правовое регулирование печатных и электронных СМИ, на основании которого автором проводится сравнительно-правовое исследование моделей взаимоотношений государства и средств массовой информации.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование СМИ (масс-медиа); публично-правовое регулирование деятельности прессы и телерадиовещания; регуляторы СМИ; зарубежный опыт; контроль и надзор над СМИ в России, США и Германии; лицензирование СМИ.

Ни для кого не секрет, что одной из наиболее значительных социальных тенденций начала XXI в. является трансформация обществ наиболее развитых стран из постиндустриального типа в информационный. Новый тип общества обладает существенным рядом признаков, из которых ученые, как правило, выделяют: экономику, основанную на информации и знаниях; возникновение глобальных информационно-телекоммуникационных сетей; формирование единой среды распространения массовой информации и т.д. Между тем, как отмечает профессор В.А. Копылов, «дальнейший прогресс информационных и телекоммуникационных технологий зависит не столько от прорывов собственно в технологиях, сколько от того, насколько быстро будут приспособлены к новым реалиям старые нормы, регулирующие традиционно разные сектора, — телекоммуникации, телевидение и иные средства массовой информации» [2. С. 23].

В современной России вопрос развития законодательной базы правового регулирования масс-медиа стоит особенно остро: велико количество терминологических пробелов, снижающих эффективность существующего законодательства в сфере СМИ; до сих пор не принят федеральный акт, регулирующий телерадиовещание; правовой статус интернет-СМИ также не получил должного законодательного освещения и т.д. В связи с этим особую ценность представляет рассмотрение опыта регулирования деятельности в сфере контроля и надзора над масс-медиа в зарубежных странах, формировавших национальное законодательство в условиях демократического строя в течение долгого времени.

К сожалению, формат статьи не позволяет рассмотреть опыт большого количества стран. Выбор автора статьи пал на США и Германию как на страны с федеративной формой устройства, развитой правовой системой, имеющие, однако, различные традиции в области взаимодействия государства и СМИ, отличия в правовом регулировании средств массовой информации.

Структура данной статьи предполагает рассмотрение органов, регулирующих деятельность средств массовой информации, в соответствии с правовой формой последних. А. Лерке выделяет в праве СМИ три предметных области: право печати, право теле-, радиовещания и право «Новых средств массовой информации» [3]. Такое разделение представляется наиболее логичным при освещении регулирующих СМИ органов, поэтому выбирается автором как структурная основа статьи.

Представляется разумным начать анализ существующих механизмов регулирования СМИ с органов, призванных наблюдать за деятельностью прессы. Положив начало всей индустрии масс-медиа, на сегодняшний день печатные медиа являются самой старой формой СМИ. Данный факт, несомненно, сказывается на правовом режиме функционирования этой отрасли, позволяя, в сравнении с другими формами СМИ, глубже понять основные принципы его регулирования.

На настоящее время в России законодательно закреплена регистрация и надзор над печатными СМИ. В соответствии с Федеральным законом «О средствах массовой информации» (далее — Закон о СМИ) и Постановлением Правительства от 16.03.2009 № 228 осуществление обеих этих функций входит в полномочия Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее — Роскомнадзор). Последняя, являясь федеральным органом исполнительной власти, находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Полномочия Федеральной службы по надзору и контролю распространяются на весь спектр форм СМИ, в том числе и на газеты и журналы.

Роскомнадзор, опираясь на п. 4 ст. 5 Постановления Правительства № 228, осуществляет выдачу регистрационного разрешения на ведение печатной деятельности. При регистрации СМИ взимается пошлина. В Законе о СМИ устанавливается ряд условий для отказа в выдаче регистрации и основания для приостановления действия уже выданного разрешения.

Между тем в компетенцию самого Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 418 входит: внесение проектов федеральных законов в Правительство и самостоятельное принятие нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств (соответственно относящимся к сфере надзора за СМИ) и др. [7].

Свобода печатных средств массовой информации, основанная на принципах свободы слова, гласности и плюрализма мнений, является одним из важ-

нейших атрибутов печатных СМИ во всех развитых странах Запада, и Германия не является исключением.

В соответствии с Основным законом (the Grundgesetz) Федеративной Республики Германии надзор и контроль над средствами массовой информации является частью культурной политики и относится к непосредственному ведению земель (Landespressgesetze) [6].

По вышеназванной причине в федеральном законодательстве нет законов (за исключением законов, связанных с клеветой и вмешательством в частную жизнь), прямо относящихся к СМИ. Законодательные основы организации, функционирования и регулирования средств массовой информации заложены в актах субъектов федерации и межземельных государственных договорах. «Такое регулирование на уровне земель уравнивается сильным германским федеральным судом (Bundesverfassungsgericht), который принял целый ряд решений, относящихся к индустрии прессы. Многие из этих решений имели отношение к плюралистическому отображению, свободе слова и обеспечению непредвзятого освещения новостей» [9].

Регулирование печатных средств массовой информации в ФРГ носит достаточно либеральный характер. Создание печатного СМИ не требует никакого разрешения, а для выпуска газеты или журнала, как правило, необходимо соблюдение всего нескольких формальных требований (список персонала редакции, указание названия и адреса издательства, данные об операциях, тираже и т.п.).

«Первоочередную ответственность за содержание готовящихся к публикации материалов, включая проверку источников информации и ее соответствие действительности, несет само СМИ» [1. С. 57]. В то же время контролирующее воздействие на прессу оказывает специальная независимая структура, созданная на принципах саморегуляции — Совет прессы (Pressenrat).

В той форме, в которой он существует сейчас, Совет ведет свою историю с 1985 г. Данная структура была организована 4 организациями: Союзом издателей газет, Союзом издателей журналов, немецким союзом журналистов и профсоюзом работников масс-медиа и культуры. Штат сотрудников формируется наполовину из представителей издательств и наполовину из журналистов.

В функции Совета входит «защищать свободу печати и в то же время следить за соблюдением ею определенных границ» [10], с целью чего им в 1973 г. был создан Кодекс прессы. В Документе устанавливаются основные этические нормы поведения журналистов и издателей. «Совет по прессе также следит за злоупотреблениями прессы и ее концентрацией, регистрирует жалобы прессы (которые могут быть переданы в суд) и способствует свободе прессы» [9].

При нарушении пунктов Кодекса в качестве меры воздействия используется публичный выговор, который обязателен к опубликованию провинившимся изданием. Исходя из общественного статуса Совета, его решения не имеют юридической силы и ни к чему не обязывают редакции. Тем не менее, большинство вынесенных выговоров публикуются нарушителями в силу того, что 90% издательств подписали добровольное соглашение, обязывающее их это делать [18].

В Соединенных Штатах для выпуска газеты или журнала также не предусматривается получение какого-либо разрешения. Контроль над прессой со стороны государства ограничен Первой поправкой к Конституции, гласящей: «Конгресс не может принять закон... ущемляющий свободу слова или прессы» [1. С. 116].

Поправка распространяется не только на Конгресс США, но служит гарантом от посягательств на свободу печатных СМИ любого рода государственных органов как со стороны исполнительной, так и законодательной и судебной властей. В то же время в Соединенных Штатах отсутствуют какие-либо органы саморегуляции печатных СМИ, что позволяет говорить о независимости печатных масс-медиа не только от государства, но и от общества. При этом улаживание частноправовых конфликтов происходит в судебном порядке.

В целом правовое положение прессы в России сложно поставить в один ряд с вышеприведенными странами Запада. Однако, как представляется, существующие различия в механизме контроля и надзора за прессой обусловлены не столько морально устаревшими нормами законодательства, регулирующими отрасль, сколько общей неразвитостью демократии в России, выражающейся, в частности, в отсутствии в стране сформировавшегося гражданского общества, способного самостоятельно создать действенный механизм саморегуляции печати.

Прежде чем непосредственно перейти к рассмотрению сложившихся в России, Германии и США систем регулирования электронных СМИ, важно упомянуть, что в отличие от России, где теле- и радиоэфир поделен между государственными (правовой статус которых до сих пор законодательно не установлен) и частными компаниями, право осуществлять вещание в ФРГ и Соединенных Штатах принадлежит частным и общественным телерадиокомпаниям. Публичные вещатели являются независимыми от государства и бизнес-структур некоммерческими, социальными институтами, осуществляющими вещание, прежде всего, в интересах общества.

Деятельность теле- и радиокompаний в США и Германии, в отличие от прессы, осуществляется в строго очерченных правовых рамках. Как отмечает В.Н. Снетков, ссылаясь на американский журнал, освещающий вопросы правового регулирования СМИ, «...важно понимать различие между радио и остальными средствами массовой информации. В отличие от книги, которую мы покупаем и читаем, применяя целенаправленное усилие воли... радио и телевидение приходят сами к гражданам, причем в таких условиях, в которых для их восприятия не требуется такого же проявления воли, как для покупки книги...» [11. С. 101]. При том, как правило, упорядочивание деятельности публичных телерадиоканалов (ТРК) осуществляется саморегулирующими органами, тем самым выражающими принцип общественного контроля.

В Германии расхождение в правовых формах организации СМИ напрямую обуславливает не только принципы и методы их регулирования, но и правовой статус органов, осуществляющих над ними контроль.

Несмотря на конституционно закрепленную самостоятельность субъектов федерации в вопросах политики СМИ, в Германии действует акт, призванный гар-

монизировать отношения в сфере СМИ для всех земель — Государственный Договор о радио- и телевидении в объединенной Германии от 31 августа 1991 г. [15]. Договор, ратифицированный парламентами всех земель, определяет общие принципы вещания для обеих форм телерадиокомпаний (ТРК); подробно освещает статус общественно-правовых ТРК; правовые и финансовые условия их деятельности; устанавливает порядок лицензирования частных ТРК и т.д.

Так, организационная структура каждой общественно-правовой ТРК изначально включает в себя независимый орган, отвечающий за содержание программ (соблюдение плюрализма мнений, политической нейтральности вещания и т.п.) публичного вещателя — Телерадиосовет (Rundfunkrat).

Члены Совета являются представителями интересов социально значимых категорий населения, которые избираются земельными парламентами, назначаются политическими партиями, религиозными общинами, деловыми или культурными организациями. «Совет принимает решения по всем важнейшим вопросам деятельности данного телерадиовещателя: утверждает бюджет, определяет и корректирует основные принципы содержания программ, назначает членов Административного Совета телерадиовещателя, в ведении которого находятся вопросы кадровой политики, одобряет кандидатуру главного должностного лица телерадиокомпания — интенданта» [5].

В отличие от Германии, где общественное телевидение было трансформировано из государственного, в США публичное телевидение изначально создавалось как альтернатива частному, уже приобретшему на тот момент большую популярность. По этой причине, как представляется, публичное теле- и радиовещание в США традиционно занимает более слабые позиции в сердцах аудитории, чем частное, в то время как в ФРГ общественные телерадиокомпании, как правило, занимают высшие строчки рейтингов предпочтения населения страны.

В соответствии с законодательством США, устанавливающим статус и функции публичного телерадиовещания, американские общественные ТРК носят некоммерческий и аполитичный характер.

Тем не менее, в отличие от германского общественного телевидения, публичное телевидение в США является более зависимым от власти. Так, общественные ТРК подлежат обязательному лицензированию и контролю над соблюдением лицензионных условий со стороны Федеральной комиссии связи (подробно о ней будет сказано ниже).

Кроме того, у общественных ТРК широко распространена практика внутрикорпорационного саморегулирования. Так, во множестве публичных ТРК существуют внутренние правила и этические кодексы, касающиеся деятельности как журналистов, так и управляющих.

Как было ранее упомянуто в РФ контроль и надзор за регулированием как печатных, так и электронных СМИ осуществляется в лице органа исполнительной власти — Роскомнадзора. Федеральная служба осуществляет свою деятельность «непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодейст-

вии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями». Руководитель назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ по представлению министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [8].

В области регулирования электронных средств массовой информации в полномочия Роскомнадзора входит осуществление контроля и надзора за соблюдением законодательства в области электронных СМИ; присвоение радиочастот и радиочастотных каналов; выдача, приостановление и аннулирование лицензий на телерадиовещание и др.

В случае нарушения условий лицензионного договора Роскомнадзор вправе вынести предостережение, оштрафовать и приостановить действие лицензии нарушителя. Аннулирование лицензии возможно только по решению суда после подачи заявления Роскомнадзором.

Также сферу телерадиовещания непосредственно затрагивает деятельность Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию, которая проводит распределение радиочастот на конкурсной основе и наряду с Роскомнадзором входит в состав Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [8].

В соответствии с Конституцией Германии и вышеприведенным Договором о радио- и телевещании надзор за частными ТРК осуществляется независимыми земельными ведомствами по делам СМИ (*Landesmedienanstalten*). Это публичные органы, функционирующие независимо от государства и обладающие широкими правами на самоуправление.

Исходя из законодательства конкретного субъекта федерации члены регулирующих органов избираются либо из общественно значимых категорий населения (так же как и в телерадиосоветы общественно-правовых ТРК), или из экспертов, выбираемых на основании критерия профессиональности и компетентности.

В полномочия земельных ведомств по делам СМИ, как правило, входит: лицензирование ТРК (выдача, продление, отзыв разрешения на вещание); исполнение положений законодательства, непосредственно касающихся телерадиовещания; консультации частных вещателей и т.д.

В случае нарушения ТРК условий предоставления лицензии ведомства выносят нарушителю предупреждение. Также ведомства могут начать судебное преследование, по результатам которого к нарушителям могут быть вынесены административные и уголовные взыскания.

При этом сутью контрольно-надзорной деятельности является достижение трех целей: обеспечение плюрализма мнений (при равном доступе к средствам массовой информации), охрана молодежи и защита интеллектуальной собственности [3].

Правительство США придерживается достаточно либерального подхода к регулированию средств массовой информации. В соответствии с принципами

рыночной экономики государство осуществляет политику невмешательства в дела СМИ, считая, что рынок масс-медиа в условиях жесточайшей конкуренции (в США около 1400 компаний осуществляют телевидение) [12] самостоятельно выработает наиболее оптимальные принципы развития, учитывающие интересы как вещателей, так и аудитории.

Тем не менее, регулирование теле- и радиовещания все же осуществляется. В Соединенных Штатах Америки административный надзор и контроль за деятельностью масс-медиа возложены на Федеральную комиссию связи (Federal Communication Commission), образованную Законом о связи от 1934 г. Федеральная комиссия связи (ФКС) входит в число независимых агентств и агентства и корпорации Федерального правительства США [4], подотчетных непосредственно Конгрессу США. Его члены назначаются Президентом США с согласия Сената США.

Офисы ФКС расположены по всей территории США. Три региональных офиса охватывают северо-восточные и западные регионы страны. Кроме того, существуют 16 окружных офисов и восемь представительств ФКС [17].

«Первоначальной ее задачей являлось упорядочить радиовещание на территории страны. Впоследствии ей были переданы регулятивные функции и в отношении телевидения. В настоящее время указанная комиссия регулирует радио- и телевизионное вещание, телефонную, телеграфную и радиосвязь, кабельное телевидение и спутниковое вещание» [13. С. 178].

Бюро по средствам массовой информации (входящее в состав Комиссии) разрабатывает и дает рекомендации по содержанию программ радио и телевидения, осуществляет контроль за исполнением законов, непосредственно касающихся телерадиовещания, осуществляет выдачу (для чего проводят аукционы), приостановку и аннулирование лицензий [16].

На данный момент в полномочия Комиссии входит не только осуществление надзорных функций. ФКС также наделена полномочиями по разработке подзаконных актов в сфере связи, в том числе СМИ. Также Комиссия консультирует Конгресс по вопросам принятия актов, затрагивающих теле- и радиовещание.

Распределение частот путем выдачи лицензий является одной из важнейших функций ФКС. Срок действия лицензии на вещание для телекомпаний и радиовещателей составляет восемь лет и автоматически не пролонгируется. При этом необходимо признать, что сегодня, с развитием новых технологий передачи данных, лицензирование по большей части используется для того, чтобы убедиться, что вещатели осуществляют свою деятельность с целью «продвижения общественных интересов, удобств и потребностей» [14].

В целом органы, осуществляющие контроль и надзор за частными ТРК СМИ, наделены схожими полномочиями. В России и США данные инстанции являются органами федерального уровня, в то время как органы, регулирующие частное телерадиовещание, осуществляют свои функции на уровне субъектов. ФКС, в отличие от земельных ведомств по делам СМИ и Роскомнадзора, наделены полно-

мочиями по разработке подзаконных актов, непосредственно касающихся электронных СМИ. Однако Роскомнадзор существенно отличается от подобных ведомств в США и Германии своим ярко выраженным государственным характером.

В целом регулирование телерадиовещания в США и Германии носит более прозрачный, а главное, урегулированный порядок. Как и в случае с печатными СМИ, регулированием электронных масс-медиа, в отличие от рассматриваемых западных стран, занимаются государственные органы, объективность которых в условиях неточности, а зачастую даже отсутствия многих формулировок оставляет широкое поле для субъективного усмотрения контрольно-надзорных инстанций.

Правовое регулирование интернет-СМИ является приоритетным направлением развития законодательства не только в России, но и во всем мире. Однако сегодня вряд ли можно говорить о полностью сформированном и рабочем инструменте регулирования интернет-СМИ, хотя бы в одной стране.

В России, впрочем, как и в Америке, на данный момент отсутствуют какие-либо законодательно оформленные механизмы регулирования СМИ в Интернете. В тоже время в Германии ранее упомянутый Совет по прессе регулирует интернет-газеты (эта процедура осуществляется подобно регулированию печатных газет и журналов).

В целом, анализируя статус органов, регулирующих средства массовой информации в России, США и Германии, можно прийти к выводу, что в отличие от рассматриваемых западных стран в России инстанция, регулирующая СМИ, входит в структуру исполнительной власти, а потому является зависимой от нее; организации, осуществляющие контроль над телерадиовещанием, подотчетны непосредственно законодательным органам (в США — Конгрессу, в Германии — правительствам земель), а в России Роскомнадзор подотчетен Министерству связи и массовых коммуникаций; в США и Германии, не в пример России, регулирование прессы носит более либеральный характер, опирающийся на саморегулирование.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии (сравнительный анализ) / Пер. с англ.; 2-е изд., испр. и доп. — М.: «Права человека», 2000.
- [2] *Копылов В.А.* Информационное право: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2002.
- [3] *Лерке А.* Законодательное регулирование СМИ в Германии // Система «Консультант». — 2010.
- [4] Независимые агентства и корпорации Федерального правительства США. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Независимые_агентства_и_корпорации_Федерального_правительства_США
- [5] Опыт обеспечения свободы массовой информации и регулирования деятельности прессы в ФРГ. URL: <http://www.ruj.ru/legacy/bul3/bul310.html>
- [6] Основной закон Федеративной Республики Германии. URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.htm>

- [7] Постановление Правительства РФ «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» от 02.06.2008 № 418 (ред. от 15.06.2010) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 23. — Ст. 2708.
- [8] Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» от 16.03.2009 № 228 (ред. от 15.06.2010) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 12. — Ст. 1431.
- [9] Проект CNTR 985886. URL: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/conc.htm
- [10] «Саморегулирование — это процесс» — работа Германского Совета прессы. URL: <http://www.goethe.de/wis/med/dos/jou/pfr/ru1656191.htm>
- [11] Снетков В.Н. Свобода слова и регулирование свободы СМИ. — СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2005.
- [12] Цифровое телевидение. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Цифровое_телевидение
- [13] Энтин В.Л. Средства массовой информации в политической системе современного капитализма. — М.: Наука, 1988.
- [14] Communications Act of 1934, as amended by the 1996 Act. URL: <http://www.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>
- [15] Interstate Treaty on Broadcasting. URL: http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gesetze/JMStV_Stand_13.RStV_englisch.pdf
- [16] Media Bureau. URL: <http://www.fcc.gov/mb/>
- [17] Official Site of Federal Communication Commission. URL: <http://www.fcc.gov/aboutus.html>
- [18] Self-regulation of digital media converging on the internet: industry codes of conduct in sectoral analysis. URL: http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/archived/docs/pdf/projects/iapcode_final_report.pdf

COMPARATIVE STUDY OF THE LEGAL STATUS OF PUBLIC BODIES MONITORING AND OVERSIGHT OF THE MEDIA IN RUSSIA, THE USA AND GERMANY

K.O. Bogach

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The summary: the article is devoted legal status and powers of media regulatory agencies in Russia, the USA and German. The author sequentially considers regulation of print media, radio and television broadcasting. He compares legal framework regulating media in the countries and analyzes existing mechanism of interaction of a government and mass media.

Key words: media regulation in Russia, the USA and Germany; broadcasting regulation; print media regulation; Federal Communication Commission (FCC); foreign experience; licensing of television and radio broadcasting; regulatory agencies; comparative analyze.