

УДК 342  
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2021-3-13-20

*S.A. Privalov, lecturer of the of Constitutional Law Department, Saratov State Law Academy*

## PROHIBITION OF CENSORSHIP AS A GUARANTEE OF FREEDOM OF MASS MEDIA IN RUSSIA AND GERMANY

The prohibition of censorship as a fundamental legal guarantee of constitutional freedom of the media in Russia and Germany is considered. The author carries out a comparative analysis of the understanding of the essence of censorship in domestic and German constitutional law, as well as the features of state-legal regulation of relevant social relations arising from such an understanding.

*Key words and word-combinations:* freedom of the media, censorship, prohibition of censorship, the media.

*С.А. Привалов, преподаватель кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии (email: priwalow18@gmail.com)*

## ЗАПРЕТ ЦЕНЗУРЫ КАК ГАРАНТИЯ СВОБОДЫ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ

*Аннотация.* Рассматриваются вопросы запрета цензуры как основополагающей правовой гарантии конституционной свободы массовой информации в России и Германии. Проводится сравнительный анализ понимания сущности цензуры в отечественном и немецком конституционном праве, выявляются особенности государственно-правового регулирования соответствующих общественных отношений.

*Ключевые слова и словосочетания:* свобода массовой информации, цензура, запрет цензуры, средства массовой информации.

Одной из важнейших гарантий свободы массовой информации становится конституционный запрет цензуры. Возможность беспрепятственно производить, передавать, распространять, искать и получать информацию, предназначенную широкому кругу лиц, является одним из важнейших признаков развитого демократического государства. Уровень защищенности свободы массовой информации от неправомерных посягательств — своеобразная лакмусовая бумажка, наглядно демонстрирующая реальное состояние автономности личности в том или ином государстве.

Современное состояние свободы массовой информации в России, в том числе в сфере противодействия цензуре, оставляет желать лучшего. Так, согласно индексу свободы прессы, ежегодно составляемому международной организацией «Репортеры без границ», Российская Федерация в 2021 г. занимает 150-е место из 180 [1]. При этом наблюдается отрицательная динамика гарантирования свободы массовой информации. Так, в 2018 г. Россия занимала 148-е место из 180, а в 2019—2020 гг. — 149 [1]. Ближайшими «соседями» Российской Федерации по данному рейтингу являются Демократическая Республика Конго (149-е место) и Республика Гондурас (151-е место) [1]. Показатель свободы прессы в России относительно низок и для постсоветского пространства. Так, из одиннадцати формальных членов Содружества Независимых Государств, Российская Федерация занимает пятое место, а в Евразийском экономическом союзе — третье (в ЕАЭС уступает Армении — 63-е место, и Киргизии — 79-е место) [1].

Достаточно актуальным представляется проведение сравнительного анализа законодательного регулирования запрета цензуры в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия. Выбор ФРГ в качестве объекта сравнения не случаен, поскольку определен рядом характеристик. Во-первых, Германия и Россия имеют ряд общих особенностей в государственно-правовом устройстве: обе страны входят в романо-германскую правовую семью, по государственно-территориальному устройству являются федерациями, используют одинаковую модель конституционного контроля — австрийскую (европейскую). Во-вторых, Россия имеет тесные политические, культурные и экономические связи с Германией и ее историческими предшественниками. В-третьих, Федеративная Республика Германия является одной из ведущих демократических стран не только в Европе, но и во всем мире. ФРГ представляет собой страну с сильными демократическими традициями, в том числе и в сфере развития института средств массовой информации. Об этом свидетельствует обозначенный ранее индекс свободы прессы, в соответствии с которым в 2021 г. Германия занимает 13-е место из 180 [1].

Конституционная свобода массовой информации закреплена в законодательных системах Российской Федерации и Федеративной Республики Германия. Так, ч. 5 ст. 29 Конституции РФ содержит положение, в соответствии с которым цензура запрещается [2]. В свою очередь, в третьем предложении абз. 1 ст. 5 Основного Закона ФРГ содержится еще более категоричная формулировка: цензура не существует [3]. Важность данного запрета можно осознать, лишь определив то, какое содержание имеет свобода массовой информации и сама цензура.

Схож и подход к содержанию свободы массовой информации в конституционном законодательстве России и Германии. Так, исходя из положений ст. 29 Конституции РФ и ст. 5 Основного Закона ФРГ, свобода массовой информации предоставляет право каждому создавать, распро-

странять, искать и получать информацию, предназначенную для неограниченного круга лиц, в любом виде.

Вместе с тем понимание цензуры в России и в Германии разнятся.

В отличие от немецкой законодательной практики в России существует легальное определение цензуры. Оно приведено в ст. 3 Закона РФ «О средствах массовой информации», в соответствии с которой под цензурой следует понимать требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым) — предварительная цензура, а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей — последующая цензура [4]. Следует отметить, что данное определение цензуры подвергается критике среди отечественных ученых. Так, С.А. Куликова указывает на следующие его недостатки: во-первых, цензура, по мнению законодателя, не касается журналистов в качестве непосредственных создателей информационной продукции; во-вторых, по легальному определению данное требование может быть обращено лишь к редакции средств массовой информации, что фактически сужает это понятие до запрета цензуры в СМИ [5, с. 114].

Еще одна проблема легального определения цензуры в Российской Федерации, а следовательно, установление запрета цензуры — его неуниверсальный характер в отечественном законодательстве. Помимо Закона РФ «О средствах массовой информации», указание на цензуру и ее запрет в российском законодательстве содержится еще в некоторых законах. Так, абз. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О библиотечном деле» устанавливает правило, согласно которому не допускаются государственная или иная цензура, ограничивающая право пользователей библиотек на свободный доступ к библиотечным фондам [6].

Другим нормативно-правовым актом, запрещающим цензуру в России, является Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации». В соответствии со ст. 35 данного Закона ограничение доступа к музейным предметам и музейным коллекциям из соображений цензуры не допускается [7].

Напротив, возможность введения цензуры предусматривает Федеральный конституционный закон «О военном положении», в соответствии с п. 15 ч. 2 ст. 7 которого возможно введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем [8].

Несмотря на то что упомянутые законы оперируют термином «цензура» и «военная цензура», определения данного явления в них не приводятся. При этом определение цензуры, данное в Законе РФ «О средствах массовой информации» и связанное с четкой дефиницией субъекта, чья

свобода потенциально может быть ограничена посредством цензуры — редакцией СМИ, не может быть использовано применительно к указанным актам и регулируемым ими общественным отношениям.

Таким образом, отсутствие в российском законодательстве не только единого понятия данного явления, но и подхода к пониманию его природы требует внесения системных по охвату и глубоких по сути корректив в соответствующие законы. Выработка единого определения понятия цензуры жизненно необходима для обеспечения адекватной правовой защиты конституционной свободы массовой информации в Российской Федерации.

В законодательстве Федеративной Республики Германия как отмечалось, в принципе отсутствует определение цензуры. Немецкая доктрина не дает общего определения цензуры, но разделяет предварительную и последующую цензуру. А. Ваглер на основе анализа постановлений Федерального Конституционного Суда Германии определяет предварительную цензуру как необходимость получения разрешения государственного органа на распространение определенной информации, а последующую — как осуществление контроля за уже распространенной информацией [9, S. 96]. Следовательно, термин «цензура» в России и Германии имеет неидентичное содержание. Субъектом цензуры в ФРГ является исключительно государственный орган, а в России он может иметь и негосударственную природу. Вследствие этого воспрепятствование профессиональной деятельности СМИ, их редакций и журналистов со стороны негосударственного субъекта будет являться иным противодействием осуществлению свободы массовой информации, но не цензурой.

Однако более значительным различием представляется понимание предмета, защищаемого от цензуры в России и Германии. В соответствии со ст. 3 Закона РФ «О средствах массовой информации» не допускается как предварительная, так и последующая цензура [4]. По нормам отечественного законодательства цензуре может быть подвергнута как информация, готовящаяся к распространению, так и уже распространенная. В то же время, согласно докладу научной службы немецкого Бундестага, в немецкой судебной практике и научной литературе сложилось мнение, что положение, приведенное в пред. 3 абз. 1 ст. 5 Основного Закона, распространяется только на предварительную цензуру и, таким образом, запрещает ограничительные меры, принимаемые до производства или после распространения произведений, в зависимости от нормативных проверок и утверждения его содержания [10, S. 6]. Исключение последующей цензуры из-под действия конституционного запрета обосновывается тем, что после опубликования произведения на него распространяется действие положений пред. 1 и 2 абз. 1 и 2 ст. 5 Основного Закона ФРГ, которые, с одной стороны, гарантируют свободу массовой информации, а с другой — указывают на определенные «границы» данной свободы, отображаемые в предписаниях общих законов, а также законодательных положениях

об охране молодежи и праве на личную честь [10, S. 6–7]. Это значит, что после придания огласке информации к ней начинают применяться ограничения, предусмотренные положениями общих законов, а также законов о защите прав молодежи и чести личности. Последующая цензура при таком подходе не является противоправной, антидемократической мерой и предстает одним из инструментов по борьбе с распространением информации, носящей противозаконный характер.

Следовательно, можно констатировать разные подходы к концепции последующей цензуры в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия. Долгие годы существования цензуры в России (в имперский и советский периоды) автоматически определили строго противоправное содержание концепта цензуры в Конституции РФ 1993 г., а также в отраслевом законодательстве. В Германии, в свою очередь, произошел процесс содержательного расширения понятия цензуры. Кроме строго негативных действий, под ней стали понимать любые действия, имеющие своей целью ограничение распространения информации. Допустимая в ФРГ последующая цензура не является таковой в классическом российской понимании. Условно, во избежание смысловой путаницы, ее целесообразно обозначить термином «постцензура», осуществив калькирование немецкого варианта — «Nachzensur».

При этом следует напомнить, что Закон РФ «О средствах массовой информации» в ст. 4, запрещая злоупотребление свободой массовой информации, фактически допускает последующий запрет распространения информации в определенных случаях, которые по своей сущности совпадают с предусмотренными Конституцией и иным законодательством Германии основаниями для осуществления последующей цензуры. Например, ст. 13.15 КоАП РФ «Злоупотребление свободой массовой информации» предусматривает в качестве одного из наказаний конфискацию предмета административного правонарушения, в том числе носителей соответствующей информации [11]. Более того, некоторые нормативные акты Российской Федерации напрямую предусматривают возможность применения цензуры. Речь идет о Федеральном конституционном законе «О военном положении», допускающем введение военной цензуры, а также о Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», п. «б» ст. 12 которого допускает ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники [12]. Важной особенностью цензурирования, по правилам указанных федеральных конституционных законов, является экстраординарный характер условий, при которых возможно введение цензуры. Тем не менее подобный характер не отменяет классическое негативное содержание такой цензуры, даже введенной в вынужденном порядке.

Из изложенного можно сделать вывод, что в России используется более узкое по сравнению с Германией понимание цензуры, поскольку основанием для признания действий в качестве цензуры в Российской Федерации является их строго противозаконный характер, вытекающий из нарушения свободы массовой информации. В ФРГ, в свою очередь, цензура имеет более широкую трактовку — как неоднородное явление, включающее, с одной стороны, предварительную цензуру — противоправное и антидемократическое явление, которое, согласно абз. 1 ст. 5 Основного Закона ФРГ, является недопустимым при любых обстоятельствах, а с другой — последующую цензуру, в том числе постцензуру, являющуюся реакцией государства на совершенные правонарушения.

Вследствие разных трактовок в законодательном и доктринальном понимании цензуры как явления в Российской Федерации и в Федеративной Республике Германия в этих странах выработались разные подходы к запрету цензуры. «Узкое» понимание цензуры в России определило ее «широкий» запрет — не допускается как предварительная, так и последующая цензура. В свою очередь, в Германии «широкая» трактовка цензуры, в которую включается также и постцензура, обуславливает «узкий», «точечный» запрет цензуры — из-под запрета логично исключена законодательно допустимая постцензура.

Представляется необходимым подробнее рассмотреть существующую в немецком законодательстве особую правовую гарантию свободы массовой информации — запрет на любые специальные меры, ограничивающие данную свободу. Соответствующее положение закреплено в законах о прессе (массмедиа) большинства федеральных земель, исключением являются Саксония-Анхальт и Нижняя Саксония. Аналоги подобной нормы в отечественном законодательстве отсутствуют. Возникает закономерный вопрос: что понимается под специальными мерами? Большинство немецких региональных законодателей не раскрывают суть данной категории, поэтому логичным представляется обратиться к законам федеральных земель, в которых она раскрыта. Так, согласно пред. 2 абз. 2 § 1 Тюрингского закона о прессе, запрещены специальные меры, такие как цензура либо неправомерный отказ в печати или распространении продукции прессы [13]. В свою очередь, пред. 3 абз. 2 § 1 Саксонского закона о прессе, дополняя формулу о запрете специальных ограничений свободы массовой информации любого рода, также не допускает к применению в отношении масс-медиа некоторые мероприятия, предусмотренные иным законодательством, например проведение полицией обыска рабочих помещений СМИ без их согласия или изъятие собственности СМИ в целях предотвращения существующей опасности [14].

Под рассматриваемыми специальными мерами следует понимать любые экстраординарные мероприятия предварительного характера, направленные на ущемление свободы массовой информации, в том числе мероп-

рия, имеющие целью защиту иных охраняемых законом интересов, а также цензуру в ее классическом негативном понимании. Эти меры следует отделять от законных ограничений свободы массовой информации.

Важность запрета цензуры как в «широком», отечественном, так и в «точечном», немецком, подходе нельзя переоценить, поскольку он гарантирует невозможность оказания целенаправленного давления на субъектов свободы массовой информации. Однако следует согласиться с мнением о несовершенстве определения цензуры в отечественном законодательстве. Отсутствие единого подхода к природе цензуры и ее узкоспециализированное определение, данное в Законе РФ «О средствах массовой информации», обуславливает неспособность регулировать соответствующие отношения должным образом. Решение данной проблемы возможно лишь посредством устранения отмеченных коллизий в процессе гармонизации норм актов российского законодательства. Указанный процесс в связи с полномасштабной информатизацией современного мира, включение рядового индивида в список лиц, которые могут подвергнуться цензуре, представляется жизненно необходимым.

Следует констатировать и принципиально разные подходы к пониманию сущности цензуры, а также ее влияния на реализацию свободы массовой информации в России и Германии. Если в России цензура любого вида представляется явлением прямо антагонистическим свободе массовой информации, то в ФРГ последующая цензура — постцензура — является инструментом борьбы государства со злоупотреблениями в сфере свободы; аналогичные приемы в российской правоохранительной практике не считаются законодателем и правоведами проявлением цензуры. Кроме того, в Германии цензором может выступать лишь субъект, имеющий государственно-правовую природу, воздействия, оказываемые иными субъектами, будут классифицироваться как иные специальные меры ограничительного характера, также запрещенные законом.

Соответствующий законодательный и научный опыт может быть применен в России. Сегодня достаточно часто звучат призывы к частичной легализации цензуры [5, с. 128—129]. Законодательное введение института постцензуры с использованием опыта Федеративной Республики Германия поможет избежать утрированного подхода к легализации цензуры, влекущего за собой ущемление свободы массовой информации. Имплементация положений о постцензуре возможна лишь посредством реформирования законодательства о СМИ, в частности Закона РФ «О средствах массовой информации», однако она требует при этом разъяснений Конституционного Суда РФ, касающихся положений ч. 5 ст. 29 Конституции России, поскольку данная норма строго запрещает цензуру.

Существенная разница в подходах рассматриваемых стран к пониманию явления цензуры не ведет к умалению значимости запрета таковой как в России, так и в Германии. Предусмотренные в немецком законода-

тельстве прецеденты применения последующей цензуры уравнивают ее с рядом ограничительных санкционных мер российского законодательства.

### Библиографический список

1. Reporters Without Borders [website]. URL: <https://rsf.org/en>.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (в ред. Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2020. № 11, Ст. 1416.
3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).
4. О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 дек. 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 30 дек. 2020 г.) // Российская газета. 1992. 8 февр.; СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 20.
5. Куликова С.А. Конституционный запрет цензуры в России / под ред. Г.Н. Комковой. М., 2017.
6. О библиотечном деле: Федер. закон от 29 дек. 1994 г. (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Российская газета. 1995. 17 янв.; 2021. 5 мая.
7. О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: Федер. закон от 26 мая 1996 г. (в ред. от 27 дек. 2018 г.) // Российская газета. 1996. 4 июня; СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8441.
8. О военном положении: Федер. конст. закон от 30 янв. 2002 г. (в ред. от 1 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375; 2017. № 27. Ст. 3924.
9. *Wagler A.* Die Auswirkungen der Konvergenz der Medien auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere auf die Regelung im Rundfunkstaatsvertrag: Dis. ... Doktors des Rechte. Berlin, 2018.
10. Historische Darstellung staatlicher Zensur unter Bezug auf aktuelle Entwicklungen: Wissenschaftlich Dienst Deutscher Bundestag. 2017.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. (в ред. от 20 апр. 2021 г.) // СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 1; Российская газета. 2021. 5 мая.
12. О чрезвычайном положении: Федер. конст. закон от 30 мая 2001 г. (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2016. № 27. Ст. 4153.
13. Thüringer Pressegesetz vom 31. Juli 1991 (GVBl. S 271), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229, 265) geändert worden ist.
14. Sächsisches Gesetz über die Presse vom 3. April 1992 (SächsGVBl. S. 125), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358) geändert worden ist.