

УДК 34.096

*Н.Н. Довнар***ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ КАК ФАКТОР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ**

Рассматривается роль СМИ в контексте антитеррористической деятельности, на основе системно-функционального подхода выявляется возможность правовых механизмов влиять на выполнение СМИ своих обязанностей по информированию об угрозах террористического характера и одновременно ограждать их от распространения материалов с террористическим контентом. Анализируются нормы антитеррористического законодательства и законов о СМИ России и Беларуси. Предлагается при разработке Информационного кодекса учесть способность журналистов лучше понимать свои обязанности, если те обозначены в нормативных правовых актах, регламентирующих их деятельность.

*Ключевые слова:* средства массовой информации (СМИ), терроризм, противодействие терроризму, сорегулирование, правовое регулирование, международные стандарты, ограничения.

Опасения мирового сообщества, что дальнейшее расширение практики решения политических, экономических, социальных, этнических, культурных и других противоречий путем осуществления актов терроризма и иных экстремистских действий является существенной угрозой интересам личности, общества, государства, подтверждаются все чаще. По замечаниям специалистов, сегодня ни одна страна мира не имеет полной гарантии от совершения на ее территории террористических актов. Проблема приобретает глобальный характер и требует обратиться к вопросам безопасности, общими усилиями выработать стратегию противодействия новым вызовам и угрозам, которые несет терроризм. Трудно поверить, что еще не так давно, в период Великой французской революции, слово «террорист», согласно словарю, изданному во Франции в 1796 г., имело вполне положительное значение, а лидеры французской революции гордились, когда их за пламенную веру в «революционную справедливость» называли «террористами» [1]. Сегодня терроризм называют мировым злом, которое несет только боль и страдание, заставляет содрогаться миллионы людей.

Являясь очень сложным социальным явлением, терроризм характеризуется не только масштабностью, но и разнообразием форм. Ученые в каждом новом исследовании только расширяют классификатор. По их мнению, если в Европе и Америке изначально революционные и иные политические катаклизмы XX в. были связаны со злодейскими убийствами и покушениями на политиков, то с 1970-х гг. европейский терроризм, связанный с организациями «новых левых» и религиозных фанатиков, свелся к двум распространенным явлениям: первое – захват самолета или корабля с целью не столько выдвинуть политические требования, сколько обменять заложников на сидящих в тюрьмах единомышленников террористов или деньги, и второе – похищение крупного политика или банкира с той же целью. В Советском Союзе захваты самолетов сопровождался требованием дать возможность преступникам выехать из страны. Никто не испытывал иллюзий, что удастся запугать государство или повлиять на политический строй в результате теракта [2. С. 144, 145]. Сегодня же широкое распространение получил именно политический терроризм, все серьезнее заявляют о себе национальный, религиозный, государственный, информационный, экологический и др. Терроризм постепенно превратился в идеологию насилия и практику воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения или иными формами противоправных насильственных действий. Именно так трактуют его современные законодательные акты, которые дают своего рода ориентиры в разработке единого подхода и конкретных мер борьбы с ним, что сделать не так просто. Как свидетельствует история, первые попытки выработать такой подход и меры по борьбе с терроризмом были предприняты в XIX в., когда в 1898 г. в Риме, по инициативе итальянского правительства была проведена первая международная конференция по вопросам борьбы с терроризмом. Участниками конференции – представителями двадцати государств Европы был подписан документ, предлагавший главам этих государств принять превентивные антитеррористические меры административного, законодательного и политического характера. Однако документ остался лишь на бумаге [1]. Особенность сегодняшнего дня – не только стремление государств объединиться, но и найти единомышленников в лице гражданского общества и его институтов. Один из

таких институтов – СМИ оказался вовлеченным в борьбу с величайшим злом в силу своих возможностей быть зеркалом общественных процессов. Двойственная природа средств массовой информации позволяет им, с одной стороны, служить каналами распространения материалов с террористическим контентом, а с другой – являться каналом антитеррора. В связи с участвовавшими актами терроризма и расширившимися технологическими возможностями СМИ, а также ростом желания террористических группировок использовать масс-медийные платформы в своих целях появилась общественная потребность выявить природу этой деятельности. Еще в 1986 г. специальная правительственная группа по борьбе с терроризмом во главе с вице-президентом США Джорджем Бушем обнародовала доклад, в котором отмечалось, что «терроризм – форма пропаганды, нуждающаяся в публичности, чтобы быть эффективной. Среди факторов, способствующих как росту, так и сенсационности инцидентов, следует отметить успехи террористов в получении широкой рекламы и оказании влияния на возможно более многочисленную аудиторию. Террористы видят роль средств массовой информации в распространении их заявлений по всему миру как одну из главных для достижения своих целей» [3. С. 33].

В постсоветских республиках подобные проблемы появились несколько позже. Трагедии в Беслане, в Театральном центре на Дубровке вызвали необходимость оценить способность СМИ освещать события с точки зрения информационной безопасности. В обществе возникли дискуссии об особенностях доступа к информации о терактах, о мерах самоограничения при желании давать всю информацию о событии. Исследователи журналистики обратили внимание на факторы вовлечения СМИ в террористическую деятельность, на возможности социальных регуляторов в отношении СМИ и террористов, основные технологические направления в контексте антитеррористической деятельности. Профессор Е.Л. Варганова, выделяя три основные стратегии антитеррора в СМИ, выразила мнение, что первая стратегия – законодательного регулирования в условиях демократического гражданского общества и свободы слова практически не работает. Она носит детерменистский и нормативный характер и в условиях России вызывает ассоциации с цензурой. Вторая стратегия – добровольного самоограничения более приемлема, однако и она в некоторой степени является ограничительной, поскольку выработка правил поведения только медиапрофессионалами, без учета позиции и мнения аудитории, не всегда позволяет решить проблемы противодействия содержанию террористической направленности. Наиболее оптимальной, учитывающей интересы разных сторон стратегией, считает ученый, может стать третья – стратегия общественного согласия на базе выработки и реализации комплексной системы само- и сорегулирования, при которой регулирование осуществляют медиапрофессионалы и их организации (саморегулирование), а также обычная аудитория СМИ и ряд заинтересованных социальных институтов – законодательные, правоохранительные структуры, органы исполнительной власти (сорегулирование) [4. С. 21-22]. Соглашаясь с Е.Л. Варгановой по поводу значимости саморегулирования и сорегулирования в вопросах антитеррористической стратегии, отметим, что законодательное регулирование как отдельная стратегия не менее значимо. Первые две формы, безусловно, играют важную роль, когда решаются вопросы, связанные с мониторингом угроз, возможностью их выявления (например, если применяются манипулятивные технологии), добровольным исполнением обязанностей и т. д. Однако в тех случаях, когда речь идет о распространении так называемой вредной информации, роль права трудно переоценить. Порой право является самым важным регулятором и при решении проблем доступа к информации. Какую информацию можно предоставить журналистам, в каком объеме? Как правильно определить границы возможного? И кто это должен определять? Эти вопросы задают журналисты, стремящиеся как можно больше передать своей аудитории информации, представляющей общественный интерес. Юристы же, отвечая на поставленные вопросы, прежде всего обращают внимание на угрозы, которые может нести в себе подробная информация, и как она может повлиять на антитеррористическую операцию. Чаще всего обе стороны сходятся в одном: угрозы можно нейтрализовать, если все ограничения предусмотреть законом. Вместе с тем деятельность журналистов регламентируется множеством нормативных правовых актов (информационное право – комплексная отрасль), в числе которых и закон о средствах массовой информации. Такие законы действуют в большинстве государств. Именно они устанавливают ограничения в целом ряде случаев, когда речь идет об информационной безопасности в интересах личности, общества и государства. Однако, как правило, не желая дублировать ограничительные нормы из других источников права, законодатель, выделив наиболее значимые, с его точки зрения, объекты (предметы) информационных отношений, использует отсылку к другим источникам. Например, Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» устанавливает режим ограниченного

доступа (для сведений, составляющих государственные секреты, коммерческую, личную или иную охраняемую законом тайну); запреты для распространения информации (направленной на пропаганду насилия, жестокости, экстремистской деятельности или содержащей призывы к такой деятельности, и др.), а затем использует формулу «а также другой информации, распространение которой запрещено законодательством». Этот же закон предоставляет журналисту право присутствовать в районах вооруженных конфликтов или чрезвычайных ситуаций, на массовых мероприятиях, в местах других общественно важных событий и передавать оттуда информацию [5], но не отражает особенности сбора информации тогда, когда с этим правом тесно соприкасаются вопросы информационной безопасности, как, например, в случае с контртеррористическими операциями. Здесь действует другой нормативный правовой акт – Закон Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом». В ст. 13 Закона речь идет о взаимодействии руководителей антитеррористической операции со СМИ: в зоне проведения контртеррористической операции деятельность работников средств массовой информации регулируется руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией (руководителем контртеррористической операции). Статья 15 Закона не допускает распространение следующей информации: раскрывающей специальные приемы и тактику проведения контртеррористической операции; затрудняющей проведение контртеррористической операции и создающей угрозу жизни и здоровью людей, оказавшихся в зоне проведения контртеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны; служащей пропаганде или оправданию терроризма; содержащей сведения о сотрудниках специальных подразделений, членах оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции [6].

В связи с этим стоит обратить внимание на два момента: 1) соответствуют ли ограничения, которые касаются противодействия терроризму, международным стандартам; 2) в каком законе лучше всего закрепить обязанности журналистов в случае вовлечения их в деятельность по противодействию терроризму.

С нашей точки зрения, ограничения права на получение и распространение информации в таких случаях полностью соответствуют международным стандартам. Всеобщая декларация прав человека, Пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не только утверждают право на свободное выражение мнения, но и позволяют при определенных условиях ограничивать это право: ограничения должны устанавливаться только законом и исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав, свобод, репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, территориальной целостности, общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступности, для охраны здоровья или нравственности населения, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. «Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом», – провозглашает ст. 20 Пакта [7].

Рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1706 (2005) «Средства массовой информации и терроризм», Декларация Комитета министров Совета Европы о свободе выражения мнения и информации в СМИ в контексте борьбы с терроризмом (2005) предлагают соблюдать баланс между свободным выражением мнения и ограничением этого права [8. С. 269-274, 275-280].

Следование этому правилу можно найти в модельном законе «О противодействии терроризму», принятом Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ от 3 декабря 2009 г., который закрепляет обязанности СМИ по содействию борьбе с терроризмом. Согласно ст. 9 «Обязанности средств массовой информации по содействию противодействию терроризму», сотрудники средств массовой информации при освещении событий, связанных с актами терроризма и антитеррористической деятельностью, обязаны учитывать, что право людей на жизнь и безопасность первичны по отношению к праву на свободу доступа к информации и распространения информации. При получении сотрудником средств массовой информации сведений о готовящемся акте терроризма он обязан незамедлительно проинформировать об этом государственные органы, осуществляющие борьбу с терроризмом. При наличии у сотрудника средств массовой информации сведений или документальных материалов, которые могут служить вещественными доказательствами по делам о преступлениях террористического характера либо могут быть использованы в интересах предупреждения, выявле-

ния или пресечения террористической деятельности, он обязан передать их в государственные органы, осуществляющие борьбу с терроризмом.

Руководители средств массовой информации обязаны принимать меры к тому, чтобы материалы, подготовленные в руководимых ими органах, не служили оправданием террористической и иной общественно опасной экстремистской деятельности, не призывали к ней, не провоцировали ее, а также не допускали пропаганды межрелигиозной, межнациональной, межэтнической, межрасовой вражды.

Статья 10 устанавливает ответственность средств массовой информации: сотрудники и руководители средств массовой информации, не выполняющие обязанности в части содействия противодействию терроризму, несут ответственность в соответствии с законодательством государства вплоть до привлечения к уголовной ответственности и (или) принятия судебного решения о прекращении деятельности органа массовой информации [9].

Сравнительно-правовой анализ законодательства Беларуси и России показал, что обязанности журналистов в контексте антитеррористической деятельности закрепляются либо в законе о борьбе с терроризмом (Беларусь), либо в законе, регламентирующем деятельность СМИ. Например, в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» совсем недавно внесена норма, запрещающая СМИ при освещении контртеррористической операции распространять сведения 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. Сведения о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении такой операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, и о членах семей указанных лиц могут быть преданы огласке в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о государственной тайне и персональных данных [10].

Заметим, подход, когда режим информации, касающейся области противодействия терроризму, определяется законом, регулирующим деятельность СМИ, представляется более верным. Как показывает практика, многие журналисты считают, что их права и обязанности определены только законом о СМИ. Об обязанностях, которые содержатся в других нормативных правовых актах, они узнают в основном из образовательных программ, при этом не всегда самостоятельно могут соотнести нормы из различных источников права, что может негативно сказываться на информационной безопасности. Иными словами, журналисты лучше знают свои права и обязанности, если они закреплены Законом о СМИ. Не будет, видимо, лишним закрепить в нем и функциональные обязанности СМИ в содействии государственным органам при проведении ими информационно-пропагандистской работы. Кто, как не СМИ, лучше всего могут разъяснить опасность терроризма, разоблачить формы, методы и приемы, с помощью которых террористы осуществляют пропаганду своих идей, способствовать формированию в обществе антитеррористического сознания. Неоценима их роль и в объединении усилий государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму, и институтов гражданского общества в профилактике терроризма.

Учесть эти обстоятельства, а также избежать дублирования норм, закрепляющих правовой статус журналиста, в законах, имеющих разные сферы действия, можно будет при систематизации информационного законодательства, в частности, при разработке Информационного кодекса, в который, как предполагают разработчики концепции данного нормативного правового акта, будут входить такие институты, как правовой режим информации, информационных технологий и коммуникаций; права на информацию; информационная безопасность. Как единый правовой акт он будет служить одному из принципов информационной безопасности: сдерживанию распространения информации террористического, экстремистского и сепаратистского характера, а также подрывающей политическую, экономическую и социальную стабильность государства, культурный и духовный уклад общества [11; 12].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белая Е.В. Феномен терроризма в современном обществе: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2005.
2. Рихтер А.Г. Правовые основы интернет-журналистики: учебник. М.: Изд-во ИКАР, 2014. 488 с.
3. Смирнова О.В., Фролова Т.И. Концепция антитеррора в СМИ: целевые задачи и технологические возможности // Журналистика и СМИ против террора. М., 2009. 288с.
4. Вартанова Е.Л. Современные масс-медиа и терроризм: природа взаимоотношений, стратегии противостояния // Журналистика и СМИ против террора. М., 2009. 288 с.

5. О средствах массовой информации: Закон Республики Беларусь. 17 июля 2008 г. № 427-3 с изм. и доп. // СПС «Консультант Плюс».
6. О борьбе с терроризмом: Закон Республики Беларусь. 3 янв. 2002 г. № 77-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 26.10.2012 г. // СПС «Консультант Плюс».
7. Международные акты о правах человека: сб. док. / сост. В.А. Карташкин, Е. Н. Лукашева. М., 1998.
8. Средства массовой информации и терроризм: Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1706 (2005). Декларация Комитета министров Совета Европы о свободе выражения мнения и информации в СМИ в контексте борьбы с терроризмом (2005) // Журналистика и СМИ против террора. М., 2009. 288 с.
9. Модельный закон «О противодействии терроризму»: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 3 декабря 2009 г., № 33-18 // СПС «Консультант Плюс».
10. О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации. 27 дек. 1991 г., № 2124-1: с изм. и доп. // СПС «Консультант Плюс».
11. Систематизация и кодификация информационного законодательства / отв. ред. И.Л. Бачило: сб. науч. работ. М.: ИГП РАН – Изд-во «КАНОН+», 2015. 216 с.
12. Концепция информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП РАН – Изд-во «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. 192 с.

Поступила в редакцию 22.04.15

*N.N. Dovnar*

#### **INFORMATION SECURITY BY MASS MEDIA AS A FACTOR OF COUNTERACTION AGAINST TERRORISM**

The goal of the paper is to disclose the role of mass media in the context of anti-terrorist action. The opportunities of legal mechanisms to control mass media are studied on the basis of functional approach. The controlled aspects of mass media are: responsibilities for the information on terrorist threats; protection against distribution of terrorist content. Legislative anti-terrorist regulations and mass media laws of Russia and Byelorussia are analyzed. The proposal is to emphasize responsibilities of journalists in Information code and other normative acts.

*Keywords:* mass media, terrorism, counteraction against terrorism, co-regulation, international standards, restrictions.

Довнар Наталья Николаевна,  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры медиалогии и веб-журналистики  
Белорусский государственный университет  
220030, Республика Беларусь, г. Минск,  
просп. Независимости, 4  
E-mail: ndovnar@gmail.com

Dovnar N.N.,  
Candidate of Law, Associate Professor  
at the Department of the medialogy and web-journalism  
Belarusian State University  
220030, Republic of Belarus, Minsk,  
prosp. Nezavisimosti, 4  
E-mail: ndovnar@gmail.com