

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН СНГ

События вокруг Южной Осетии наглядно показали: в современном обществе информационные ресурсы играют огромную роль и требуют к себе серьезного отношения. Бурное развитие разнообразных технологий, средств и методов распространения информационного контента, рост влияния «новых медиа» при явном дефиците адекватных средств правового регулирования являются одной из основных тенденций развития информационной сферы.

В качестве иллюстрации можно привести широко практиковавшиеся в дни активной фазы грузино-осетинского конфликта ссылки на несуществующие информационные агентства и свободно распространявшиеся в российском сегменте глобальной сети Интернет сообщения зарубежных источников, содержащие призывы к межнациональной розни, имеющие заведомо лживый и дезинформационный характер. 11 августа Российская федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций (Россвязьохранкультуры) призвала СМИ, которые освещают события в Южной Осетии, не допускать распространения материалов с признаками экстремизма, возбуждения национальной или религиозной розни. «К допустившим распространение материалов с признаками экстремизма будут применены меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации» [1]. Однако предупреждение службы явно было проигнорировано, в частности, некоторыми сайтами, расположенными в доменных зонах «.ge» и «.ua». Вопрос о противодействии экстремистским призывам, имеющим не внутривососсийское происхождение, так и остался открытым, и если и решался, то вне правовых рамок.

Новое измерение получила и тема блоггерства, или «гражданской журналистики». Деятельность некоторых авторов дневников в Живом Журнале и на других площадках, как минимум, добавила аргументов тем участникам ведущей дискуссии о правовом статусе блоггеров, которые выступают за придание им статуса средств массовой информации с распространением на них как соответствующих прав, так и обязанностей. Например, сайт газеты «Московский Комсомолец» выделил специальное пространство для блогов, где позволил читателям газеты публиковать собственные новости. Судя по содержанию и динамике наполняемости многих Интернет-дневников, их авторы поддерживают и совершенствуют свои блоги на постоянной основе, то есть де-факто являются именно журналистами, а не «свободными художниками», действующими в автономном режиме.

Сложившаяся ситуация является отчасти объективным отражением многофакторного комплексного характера отношений, возникающих в информационной сфер, и их трансграничным характером. Однако отсутствие реально работающих межгосударственных соглашений об информационном взаимодействии создает предпосылки для массовых нарушений как основополагающих прав граждан, так и российских законов. Попытки создания модельных законодательных актов в рамках СНГ пока что не носят успешного характера. Так, комиссия Совета Федерации по информационной политике в 2008 году обсуждала проект модельного закона СНГ «Об Интернете». Документ, устанавливавший принципы и основные направления регулирования отношений в Сети, был предназначен для последующего обсуждения на Межпарламентской ассамблее государств-участников СНГ в Санкт-Петербурге и в случае принятия получил бы рекомендательный характер для России и других стран Содружества. Участники обсуждения в Совете Федерации решили, что документ носит декларативный характер, и отложили его в долгий ящик [2].

Однако это ни в коей мере не снимает проблемы правового регулирования информационной сферы, которая остается актуальной для многих государств постсоветского пространства. Так, развитие правоотношений в сети Интернет обнаружило определенную правовую проблему идентификации субъектов и объектов данных правоотношений. Она заключается в том, что субъекты могут осуществлять деятельность, а объекты существовать исключительно в сети Интернет без привязки к какой-либо территории. Между тем, субъект в сети Интернет не может находиться вне правового поля того или иного государства. Установить связь субъекта в сети Интернет с государством можно лишь на основе принципа страны регистрации доменного имени интернет-сайта. В практике большинства стран существует положение о правиле регистрации доменных имен в интернет-пространстве того государства, где лицо традиционно осуществляет деятельность, инкорпорировано или является гражданином данного государства. В отношении функциональных доменных имен верхнего уровня следует поступить аналогичным образом, определяя "национальность" компании, осуществляющей регистрацию функциональных доменов [3]. В случае с блогами проблема имеет более сложный характер, и здесь приоритет может быть за саморегулированием в комплексе с иными мерами, имеющими вспомогательный характер. Представляется, что обсуждение вопроса в этом ключе позволило бы выйти на принятие взвешенных законодательных решений, которые способствовали бы дальнейшему динамичному развитию рынка Интернет-технологий и уберегли бы его от различных неприятностей.

В России рынок средств массовой информации (как электронных, так и печатных) демонстрирует хорошую динамику и качественные изменения, свидетельствующие о дальнейшем превращении индустрии распространения массовой информации в эффективный бизнес. В рамках медиахолдингов объединяются газеты, журналы, радиостанции, телестудии, интернет-ресурсы и т.д. [4], активно идут процессы слияния и поглощения, образования новых медиа-групп. Подобные тенденции характерны и для большинства других стран СНГ.

90-е годы прошлого столетия ознаменовались бурным развитием информационного законодательства на всем постсоветском пространстве. В Конституции Российской Федерации, принятой в декабре 1993 года, содержится целый ряд информационно-правовых норм. Первые попытки систематизации нормотворчества в информационной сфере нашли свое воплощение в Рекомендательном законодательном акте «О принципах регулирования

информационных отношений в государствах-участниках Межпарламентской Ассамблеи». В последствии был заключен ряд соглашений об информационном взаимодействии, которые, впрочем, по большей части остались на бумаге. В России на смену Федеральному закону «Об информации, информатизации и защите информации» два года назад пришел новый Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Решением Экономического Совета СНГ от 30 июня 2006 года был утвержден проект Стратегии сотрудничества государств-участников СНГ в сфере информатизации и плане действий по реализации стратегии сотрудничества государств-участников СНГ в сфере информатизации на период до 2010 года.

Отличительной чертой соответствующего законодательства является наличие значительного количества нормативных правовых актов и перманентный нормотворческий процесс, который далеко не всегда приводит к устранению имеющихся коллизий и противоречий в сфере правового регулирования отношений, возникающих в связи с оборотом и распространением информации.

Требуется существенная корректировка уже принятых законодательных актов, что подтверждается значительным количеством законодательных и иных нормативно-правовых актов в информационной сфере, принятых субъектами Российской Федерации, в том числе в целях компенсации пробелов в федеральном законодательстве [5].

Законодательство отдельных стран СНГ развивалось еще более интенсивно, нежели российское. В частности, в Украине в разное время были приняты законы "Об информации", "О связи", "О государственной тайне", "О защите информации в автоматизированных системах", "Об авторском праве и смежных правах", "Об охране прав на промышленные образцы", "Об охране прав на знаки для товаров и услуг", «Об электронной цифровой подписи», «О телекоммуникациях» и другие. В 2007 году был принят Закон Украины «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015 годы» [6]. В этом документе закрепляются задачи, цели и направления развития информационного общества в Украине, определяются основные направления национальной политики развития и организационно-правовые основы развития информационного общества в республике. Согласно документу, «развитие информационного общества в Украине и внедрение новейших ИКТ во все сферы общественной жизни и в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления определяется одним из приоритетных направлений государственной политики».

Авторами, анализирующими особенности перехода к информационному обществу в России и Украине, отмечается крайне важная роль информационной политики государства, «которая призвана осуществлять контроль по использованию имеющихся информационных потоков и их распределению. Регулирующая деятельность государства и его общественных институтов должна быть направлена не только на телекоммуникации, информационные системы или средства массовой информации, но также должна охватывать всю совокупность производств и отношений, связанных с созданием, хранением, обработкой, демонстрацией и передачей информации во всех ее формах» [7].

В этом контексте Указ Президента Украины № 377/2008, размещенный на официальном сайте главы украинского государства, пока что остается без серьезного внимания со стороны правоведов [8]. Здесь следует обратить внимание прежде всего на то, что проблемы распространения массовой информации находятся в центре внимания украинских властей уже не первый год и появление упомянутого указа вполне закономерно.

Вовсе не случайно, что в последние годы - синхронно активизацией дискуссий о неизбежном якобы в будущем вступлении Украины в НАТО - внимание проблемам оборота и распространения информации еще более усилилось. Достаточно вспомнить хотя бы активное вытеснение русского языка из образовательной сферы или скандальное решение о запрете показа фильмов (в том числе и в кабельных сетях) на русском языке без дублирования, озвучивания или субтитров на украинском языке. Этот аспект тесно связан с соблюдением основных прав и свобод человека (возможность получения образования на родном языке и т.д.).

Анализ информационной политики нынешних украинских властей позволяет говорить о ее подчинении не только внутривластным задачам, но и целям внешней политики, которые, как известно, встречают неоднозначное отношение в украинском обществе. 11 апреля 2008 года в ходе международного двухдневного семинара в Черновцах «Реализация Целевого плана Украина-НАТО в сфере безопасности и демократизация правоохранительной системы» посол США в Украине У. Тейлор озвучил необходимые условия, выполнение которых должно обеспечить присоединение Украины к плану действий по членству в Альянсе. Первым из этих условий является проведение «активной, оживленной информационной кампании среди населения». Тейлор добавил, что «украинцы самостоятельно будут решать на референдуме свою дальнейшую судьбу». По мнению дипломата, этот референдум должен состояться через несколько лет, в финале информационной кампании, во время которой «жители страны получают ответ на то, что значит быть в НАТО» [9]. В этой связи появление документа, столь детально расписывающего информационную политику государства, вряд ли можно считать простым совпадением.

С изданием Указа № 377/2008 можно говорить о новом этапе информационной политики, которой совершенно официально придан государственный статус. Обращают на себя внимание чрезвычайно сжатые сроки, отведенные на реализацию обозначенных в указе мероприятий. Немаловажным является также комплексный характер документа, затрагивающего практически аспекты информационной сферы – переход на цифровое телевидение, вопросы средств массовой информации, защиты персональных данных, круга правоотношений, связанных с регулированием оборота информации в сети Интернет и многое другое.

В частности, Указом поручалось Кабинету министров уже в месячный срок представить свои предложения относительно органа управления структурами и предприятиями отрасли связи. В течение двух месяцев было необходимо осуществить мероприятия по усовершенствованию государственного управления в информационной сфере, четкому определению полномочий и организации эффективного взаимодействия органов государственной власти по обеспечению национальной безопасности в информационной сфере. В рамках этой задачи на базе государственного департамента по вопросам связи и информатизации министерства транспорта и связи Украины будет создан центральный орган исполнительной власти в сфере связи и информатизации со статусом государственного комитета. Из текста Указа можно сделать вывод, что этот Комитет будет наделен достаточно

широкими полномочиями. В частности, он будет отвечать за реализацию государственной политики в сфере печатных СМИ (включая и процедуру регистрации печатных СМИ и информационных агентств) а также выполнять контролирующие функции.

В соответствии с указом будет утверждена Государственная программа формирования позитивного имиджа Украины – в рамках ее мероприятий за государственный счет планируется расширение существующих и создание новых культурно-информационных центров при заграничных дипломатических представительствах Украины. Очевидно, что здесь речь идет о странах, население которых включает значительные украинские землячества, и в первую очередь – о России. Национальной комиссии по вопросам регулирования связи Украины совместно с целым рядом других ведомств (среди которых фигурирует и Министерство обороны Украины) было предписано в течение трех месяцев принять необходимые меры по внедрению цифрового телерадиовещания, прежде всего, в приграничных областях и в Автономной Республике Крым (иными словами - преимущественно русских и русскоязычных регионах Востока и Юга Украины).

Очевидно, в этом же ряду стоит усиление украинского иновещания, что также предусмотрено утвержденным Указом решением СНБО республики, и принятие неотложных мер по обеспечению присутствия программ отечественных телевизионных и радиоорганизаций в многоканальных сетях других государств. Пока речь идет вроде бы лишь о мерах гуманитарно-просветительской поддержки: МИД Украины уже пообещал выделить средства на учебники для жителей этих территорий.

Самостоятельным пунктом решения СНБО предусматривается лицензирование вещания, в особенности - в части обеспечения национальных интересов в информационной сфере.

Решением СНБО было предписано в трехмесячный срок утвердить мероприятия по расширению общегосударственной сети автоматизированной системы централизованного оповещения населения в условиях военного или чрезвычайного положения и при возникновении кризисных ситуаций, которые угрожают национальной безопасности Украины. Очевидно, что этот пункт при желании можно трактовать достаточно широко, а под определение «кризисных ситуаций, которые угрожают национальной безопасности Украины» может быть подведен достаточно широкий круг обстоятельств.

Еще один интересный пункт предписывает законодательное закрепление механизмов выявления, фиксации, квалификации, блокирования и удаления из украинского сегмента сети Интернет информации, распространение которой запрещено законодательством Украины. Представляется, что это определение в перспективе может быть использовано для установления политической цензуры в украинском сегменте Всемирной сети.

Кабинету министров предлагается разработать и внести в шестимесячный срок на рассмотрение парламента проект концепции национальной информационной политики. Концепция призвана определить основные направления и принципы национальной информационной политики и механизм ее реализации, а также приоритеты развития информационной сферы и будет направлена на создание условий для построения в Украине развитого информационного общества, обеспечение приоритетного развития информационных ресурсов и инфраструктуры, внедрения новейших информационных технологий, защиту национальных моральных и культурных ценностей, обеспечение конституционных прав человека и гражданина на свободу слова и свободный доступ к информации.

Что стоит за всеми этими формулировками? В Совете Безопасности Украины уверяют, что «государство должно последовательно, и как одну из главных своих миссий в сфере политики информации, донести до каждого гражданина объективную, непредубежденную информацию. В основе этого лежит ответственность политической власти за развитие свободы слова» [10].

Однако на деле мы видим несколько другое. Реализация Указа Президента Украины началась, причем не только на бумаге. Разрабатывается Концепция национальной информационной политики. Попытки регулировать информационное пространство приобретают все более разнообразный характер, причем соответствие отдельных правовых актов, принимаемых в целях такого регулирования, основополагающим правам граждан (в том числе и праву на свободный доступ, получение и распространение информации) находится под большим вопросом.

Напомним, Украина является участником Конвенции о защите прав человека и основных свобод и признали юрисдикцию Европейского суда по правам человека, рассматривающего жалобы, подаваемые в соответствии с положениями Конвенции. Согласно статье 10 ратифицированной Украиной Европейской Конвенции прав человека, «каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ...» [11].

* * *

В Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года сказано: «Формирование электронного правительства требует проведения скоординированных организационно-технологических мероприятий и согласованных действий органов государственной власти в рамках единой государственной политики» [12]. Представляется, что опыт и тенденции регулирования информационной сферы наших ближайших соседей требует всестороннего анализа и адекватного учета при формировании информационной политики Российской Федерации.

Литература

1. Васильева К. Это в целях профилактики // *Новые известия*. – 2008. - 12 авг.
2. Рихтер А. Щит и меч виртуального мира // *Независимая газета*. – 2008. - 4 сент.

3. Горшкова Л. Проблема идентификации субъекта и объекта в сети Интернет // *Законодательство и экономика*. - 2005. - N 5.
4. Российский рынок периодической печати: состояние, тенденции и перспективы развития, 2007 год. Доклад Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям // *Бухгалтерский учет в издательстве и полиграфии*. - 2008. - N 7.
5. Зайцева А. Перспективы развития законодательства в информационной сфере // *Юрист*. - 2006. - № 7.
6. Закон Украины «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/ua/inf-s.htm>.
7. Горошко Е. Становление информационного общества: международный опыт и украинский контекст [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VMSU/2007-02/07geitit.htm.
8. Указ Президента Украины «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 21 марта 2008 года «О неотложных мерах по обеспечению информационной безопасности Украины» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/7773.html>.
9. Посол США: Черноморский флот в Крыму не мешает вступлению Украины в НАТО [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/2008/4/11/474028.html>.
10. СНБО Украины бьет национальную информационную тревогу [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.liga.net/news/print-N0814860.html>.
11. Бюллетень международных договоров. - 1998. - N 7. - С. 3 - 18, 20 - 35.
12. Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р // *Собрание законодательства РФ*. – 19.05.2008. - №20. – Ст. 2372.