

УДК 342.951

# ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

**ФАТЬЯНОВ АЛЕКСЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ***доктор юридических наук, профессор, директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества, Финансовый университет, Москва, Россия***E-mail:** AFatyanov@fa.ru**САРАНЧУК ЮРИЙ МИХАЙЛОВИЧ***кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра правовых основ развития государственного управления и гражданского общества Института проблем эффективного государства и гражданского общества, Финансовый университет, Москва, Россия***E-mail:** YUMSaranchuk@fa.ru

## АННОТАЦИЯ

В настоящее время, когда развитие информационных технологий стерло юридические границы государств для движения информационных потоков, возникла проблема определения законодательной поддержки комплекса информационных свобод граждан и одновременно законодательного упорядочения реализации данных свобод. В связи с этим возрастает актуальность правового регулирования средств массовой информации в электронном представлении, как зарегистрированных в порядке, установленном законом, так и незарегистрированных, содержащих самую разнородную информацию, от политической, социальной, развлекательной до узкоспециализированной, для неограниченного круга лиц.

Одним из наиболее значимых аспектов исследования в сфере правового регулирования средств массовой информации в сети Интернет выделяется категориальный аппарат. В законодательстве о средствах массовой информации определены такие понятия, как массовая информация, средство массовой информации, различные виды средств массовой информации, как печатные, так и электронные (сетевое издание). Тем не менее практика показывает, что данный категориальный аппарат требует корректировки, соответствующей современным условиям производства, распространения и потребления массовой информации, причем категории «массовая информация» и «средства массовой информации» стали не столь тесно взаимосвязаны, как это было на момент принятия рассматриваемого Закона. В статье приведен анализ теоретического правового содержания понятий «средство массовой информации», «официальная информация», «сайт», «официальный сайт» и ряда других, а также исследовано отражение данного категориального аппарата в российском законодательстве и законодательстве зарубежных государств, даны теоретическое обоснование необходимости совершенствования правового регулирования средств массовой информации в сети Интернет и рекомендации, направленные на повышение эффективности правового регулирования исследуемой сферы, выявлены противоречия в законодательном регулировании электронных средств массовой информации.

**Ключевые слова:** массовая информация; средство массовой информации; официальная информация; сайт; официальный сайт; печатное издание; электронное (сетевое) издание; доменное имя.

# THEORETICAL LEGAL CONTENT OF MASS MEDIA LEGISLATION CONCEPTS

**ALEXEI A. FATYANOV***ScD (Law), full professor, director of the Institute for Effective State and Civil Society, the Financial University, Moscow, Russia***E-mail:** AFatyanov@fa.ru**YURI M. SARANCHUK***PhD (Law), leading researcher with the Center of Legal Foundations for Public Administration and Civil Society Development, the Institute for Effective State and Civil Society, the Financial University, Moscow, Russia***E-mail:** YUMSaranchuk@fa.ru

## ABSTRACT

Nowadays, when the development of information technologies has erased legal borders of countries for the movement of information flows, there arises a problem of providing legislative support of information freedoms of citizens along with streamlining the enforcement practice. In this connection, the legal regulation of electronic mass media, both registered in the law-prescribed manner and unregistered, containing most diverse information on political, social, entertainment or highly specialized issues for the unrestricted public domain, is becoming increasingly important.

One of the most significant aspects of research in the field of legal regulation of mass media in the Internet includes the use of a categorical apparatus.

The mass media legislation contains definitions of such concepts as media information, mass medium, various types of mass media including printed and electronic (online) media. However, as the practice shows, this categorical apparatus needs to be updated to conform to the current practices of production, distribution and consumption of media information, while the «media information» and «mass media» concepts have become not as closely interlinked as they were at the time the law in question was adopted.

The paper analyzes the theoretical legal content of the concepts of «mass medium», «official information», «website», «official site» and a number of others; furthermore, it studies the reflection of the categorical apparatus in the Russian and foreign legislations, gives the theoretical rationale of the need to improve the legal regulation of mass media in the Internet along with recommendations aimed at improving the efficiency of the legal regulation of the area of research, and exposes contradictions in the legal regulation of electronic media.

**Keywords:** media information; mass medium; official information; website; official site; printed publication; electronic (online) publication; domain name.

Часть 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> (далее — Конституции), опираясь на фундаментальные положения международного права, устанавливает следующую совокупность правоположений: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

Это емкое конституционное положение, с одной стороны, дает каждому человеку, постоянно или временно находящемуся под юрисдикцией Российской Федерации, широкие возможности для реализации своих информационных свобод, определенных процитированным перечислением. Одновременно данная норма определяет границы возможного в их практической реализации, делая акцент на законном способе такой деятельности.

В статье из всей совокупности возможных действий рассматриваются три: передача, производство и распространение информации.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите

информации»<sup>2</sup> (далее — Закон об информации) в ст. 2 определяет распространение информации как действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц.

Можно прийти к выводу, что распространение информации — действие заведомо публичное, порождающее множество вопросов и множество проблем.

Вопрос первый и основной: может ли любой человек без каких-либо ограничений заниматься распространением информации? На сегодняшний день технологически это, в принципе, возможно. Создавай сайт в сети Интернет, прописывай необходимые ссылки для поисковых систем и жди всех желающих, кому интересны твои мысли и знания.

Вопрос второй и не менее важный: вправе ли человек распространять любые сведения без каких-либо ограничений? Ответ на данный вопрос будет отрицательным и содержится в ряде норм Конституции. Во-первых, государство вправе ограничить распространение определенных категорий сведений, охватываемых понятием «государственная тайна». Во-вторых, есть и более общая норма,

<sup>1</sup> Российская газета. № 7. 21.01.2009.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

изложенная в ч. 3 ст. 55 Конституции: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>3</sup>. В-третьих, в соответствии с ч. 3 ст. 17 Конституции осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц<sup>4</sup>.

Таким образом, реализация человеком своего права на распространение информации заключена в многочисленные рамки ограничений, носящих по большей части объективный характер.

С рассмотренным правомочием каждого в определенной мере соприкасается, но также имеет и самостоятельный комплекс правовых оснований проблема функционирования такого общественного феномена, как средства массовой информации. При анализе правового статуса данной категории нам необходимо прежде всего отграничить ее от собственно массовой информации.

Один из первых принятых в демократической России законодательных актов, с определенным числом изменений и дополнений действующий до сего времени — Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»<sup>5</sup> (далее — Закон о СМИ) — под категорией «массовая информация» понимает «предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы». Данное определение не менялось с момента принятия Закона в 1991 г., хотя с того, теперь уж не такого близкого нам времени многое в этой сфере общественных отношений изменилось.

Прежде всего изменилась «технологическая» сторона данной деятельности. Раньше гражданин имел практически непреодолимые трудности в сообщении своего объективированного в виде оформленного в печатном виде материала неограниченной аудитории

(если он не официальный журналист или писатель). Максимум, на что он мог рассчитывать, — это раздача информационного материала прохожим, распространение через почтовые ящики в подъездах и т.п. Теперь же он может не только выставить какие-либо сведения на сайте, но и заказать рассылку на электронные почтовые ящики неограниченного круга лиц. Причем это касается не только текстового материала, но и видеофайлов, изготовить которые теперь возможно через веб-камеры персональных компьютеров, любой цифровой фотоаппарат и даже посредством мобильного телефона.

Отсюда следует, что категории «массовая информация» и «средства массовой информации» сегодня уже не столь тесно взаимосвязаны, как это было на момент принятия рассматриваемого Закона.

Теперь собственно о средствах массовой информации. Печатные периодические издания, затем аудио-, затем видео-, появились задолго до того, как начала реализовываться технологическая возможность через компьютерные телекоммуникационные системы открыто распространять генерируемые индивидуальными субъектами сведения. Не слишком вдаваясь в исторический аспект данной проблемы, можно констатировать, что развитие средств массовой информации шло по двум основным направлениям:

- информационные (новостные), деятельность которых направлена на информирование широкой публики о текущих событиях в государстве и обществе;
- специализированные, ставшие трибуной общения ученых, литераторов, а также граждан, увлекающихся определенной тематикой (деятельностью).

В новостных средствах массовой информации преподнесение материала практически полностью обеспечивается субъектами, имеющими статус журналистов (корреспондентов, репортеров), в специализированных изданиях редакция занимается отбором, а в ряде случаев — доработкой материала до некоего заданного уровня по тематике издания.

Рассмотрим определение категории «средство массовой информации», установленное Законом о СМИ:

<sup>3</sup> Российская газета. № 7. 21.01.2009.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Российская газета. № 32. 08.02.1992.

«Под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения информации под постоянным наименованием».

Если оптимизировать данное определение до смыслового минимума, то получается, что под средством массовой информации понимается любая форма периодического распространения массовой информации под постоянным названием. Авторы приходят к выводу, что объединение в понятие «средство массовой информации» печатных изданий и радио-, теле-, видеопрограмм носит несколько вынужденный характер. Главное отличие заключается в том, что объем печатного издания статичен, также является статичной зафиксированная в нем информация. Ценность периодического печатного издания в том, что к этой информации можно обращаться неограниченное количество раз, а ее исчезновение возможно только с исчезновением самого носителя. Информацию, зафиксированную в периодическом печатном издании, можно изучать без ограничения во времени, что выгодно отличает такое издание от теле- и радиопрограмм, прошедших в эфире и затем безвозвратно для широкой публики исчезающих. Повторное ознакомление с такой информацией заинтересованных людей весьма затруднено, если вообще возможно. Конечно, в настоящее время появились сайты типа [zoombi.ru](http://zoombi.ru), позволяющие в ретроспекции просмотреть некоторые телепередачи, но данная общественно полезная деятельность еще далека от совершенства. Иное дело — сетевые издания, под которыми Закон о СМИ понимает «сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с настоящим Законом».

Такой информационный ресурс может содержать одновременно и текстовую, и графическую, и аудиовизуальную информацию, что делает его весьма универсальным для сообщения пользователям различных интересующих их сведений, и это — главное

достоинство сайта в сети Интернет как средства массовой информации, что определяет его перспективы.

Теперь обратимся к понятию «сайт». Легальное определение данного информационного ресурса дано в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в редакции Федерального закона от 28.07.2012 № 139-ФЗ<sup>6</sup>). В соответствии с данным актом «сайт в сети Интернет — совокупность программ для электронных вычислительных машин и иной информации, содержащейся в информационной системе, доступ к которой обеспечивается через сеть Интернет по доменным именам и (или) по сетевым адресам, позволяющим идентифицировать сайты в сети Интернет».

Учитывая «технологичность» данного определения, законодатель счел необходимым определить вышеуказанным Федеральным законом от 28.07.2012 № 139-ФЗ еще несколько понятий: доменное имя — обозначение символами, предназначенное для адресации сайтов в сети Интернет в целях обеспечения доступа к информации, размещенной в сети Интернет; сетевой адрес — идентификатор в сети передачи данных, определяющий при оказании телематических услуг связи абонентский терминал или иные средства связи, входящие в информационную систему.

Следует отметить, что данные определения еще более «технологичны», чем определения сайта, и малопонятны для людей, не имеющих соответствующего специального образования. Для облегчения поиска сайтов с необходимыми сведениями была создана система доменных имен. Каждое доменное имя уникально и состоит, как минимум, из двух компонентов — некоего общего имени, как правило, привязанного к конкретному государственному образованию (например, ru, рф, kz, ua и т.д.), а также имени собственного конкретного сайта (например, rambler, mail и т.п.). Набор полного имени сайта в специальной программе, именуемой браузером, позволяет быстро получить доступ к конкретному информационному ресурсу.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4328.

Рассматривая сайт как виртуальное образование, несомненно, следует иметь в виду его «физическую основу», т.е. совокупность образующих сайт программ и предназначенной для ознакомления информации, которая должна быть зафиксирована в памяти конкретного компьютера, имеющего серверное программное обеспечение.

Данное утверждение иллюстрирует и само происхождение термина «сайт», производного от английского «website», что буквально означает «место в сети». Привязка сайта к конкретному компьютеру не образует тождества «один компьютер — один сайт», так как на одном сервере может быть образовано множество сайтов. Все зависит от его мощности и объемов информации, образующих конкретный сайт. Поэтому «мест в сети» значительно больше, чем серверов, являющихся технологической, материальной основой сети.

Опираясь на вышеизложенное, попробуем дать собственное упрощенное определение категории «сайт»: это *информационный ресурс, образованный определенной совокупностью компьютерных программ, содержащий пригодные для восприятия человеком сведения, идентифицируемый в сети Интернет под собственным доменным именем.*

Сайты условно можно поделить на два класса: закрытые и открытые. На закрытых сайтах доступ к содержащимся сведениям ограничен системой защиты. Преодоление системы защиты может быть обусловлено внесением платы, дополнительной идентификацией потенциального пользователя и иными условиями. Для открытых сайтов данные ограничения отсутствуют.

Следовательно, сайты, квалифицируемые в качестве средств массовой информации, должны, безусловно, относиться к категории открытых.

Теперь, опираясь на данное определение, снова обратимся к дефиниции «средство массовой информации», изложенной в Законе о СМИ. Его основные признаки следующие: постоянное название (наименование); периодичность «выхода в свет»; предназначение содержащихся в средстве массовой информации сведений для неограниченного круга людей.

Спроецируем данные признаки на определение открытого сайта и получим, что минимум два из трех (название и аудитория) совпадают. Учитывая, что информация на сайте может находиться неопределенное время и постепенно обновляется, признак периодичности также присутствует.

*Поэтому, если подходить формально, существенных отличий между открытым сайтом и средством массовой информации мы не обнаружим.* Говоря иначе, любой открытый сайт de facto может рассматриваться как средство массовой информации. И даже более того. Сейчас, когда программами для выхода в Интернет оснащены многие мобильные телефоны, необходимость в газетах постепенно отпадает. К тому же целый ряд газет уже имеют собственные сайты, на которых дублируют информацию, напечатанную в бумажном варианте (Интернет-портал «Российской газеты» зарегистрирован в Роскомнадзоре 21.06.2012, номер свидетельства Эл № ФС 77–50379; «Российская газета» — номер свидетельства № 302; газета «Известия» — ПИ № ФС 77–28701; электронное издание «Ведомости» — свидетельство о регистрации Эл № ФС77–26576; электронное издание «Росбалт» — свидетельство о регистрации ИА № 77–20023 от 15.10.2004)<sup>7</sup>.

Помимо этого, они ведут постоянный читательский мониторинг по проблемным вопросам, устраивая Интернет-обсуждения отдельных статей, что является усовершенствованным вариантом «писем в редакцию».

Очевидность данного факта заметили даже законодатели, которые установили, что «под сетевым изданием понимается сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с настоящим Законом». Проще говоря, зарегистрировался — стал изданием, не зарегистрировался — публикуй любые материалы и видеофайлы для всеобщего сведения без официального статуса.

Такое невозможно ни для радиостанции, ни тем более для телевидения, так как

<sup>7</sup> URL: <http://rkn.gov.ru/mass-communications/reestr/media/> (дата обращения: 20.09.2013).

государство, помимо всего прочего, жестко контролирует частотный ресурс, на котором технологически осуществляется радио- и телевидение. И это определяет ситуацию с распространением текстовой и аудиовизуальной информации не только в нашей стране, но и во всем цивилизованном мире.

Возникает следующий вопрос: при наличии таких технологий имеет ли смысл регистрировать средства массовой информации и изменять свой полностью независимый статус?

Ответ на данный вопрос имеет скорее экономический, чем какой-либо иной характер. Приобретение статуса средства массовой информации дает распространителю сведений ряд несомненных преимуществ, которые касаются прежде всего права на получение информации от органов государственной власти и организаций, а также запросов информации.

Второе преимущество заключается в возможности получения работниками статуса журналиста, в том числе возможности аккредитации при органах публичной власти и организациях. Статус журналиста позволяет существенно расширить круг и глубину информационного поиска, получать доступ к значительно большему объему документов, проверять достоверность сообщаемой такому лицу информации и предоставляет ряд иных субъективных прав, в том числе возможность вести скрытую фотосъемку, аудио- и видеозапись.

Третья выгода состоит в том, что полученное при регистрации название средства массовой информации становится защищенным, и под данным наименованием иное издание уже не может быть зарегистрировано.

Поэтому, несмотря на то что информация, размещенная на открытом сайте, потенциально может быть доступна неограниченному кругу лиц, приобретение сайтом статуса средства массовой информации позволяет ему расширить и стабилизировать свою деятельность на рынке информационных услуг.

Однако с точки зрения упорядоченности деятельности сетевых изданий дело обстоит не слишком гладко. Так, одним из признаков

средства массовой информации является его обязанность сообщать выходные данные, определенные ст. 27 Закона о СМИ<sup>8</sup>. В связи с тем что сетевое издание более схоже с периодическим печатным изданием, чем с теле- или радиопередачей, проанализируем содержание выходных данных для печатного издания.

*1. Наименование (название) издания.*

*Позиция объективная.* Без собственного названия идентифицировать средство массовой информации не представляется возможным.

*2. Учредитель (соучредители).*

К сожалению, Закон конкретно не устанавливает, какие именно сведения об учредителе должны сообщаться, но в любом случае это должны быть сведения в объеме, позволяющем идентифицировать учредителя как конкретного субъекта права.

*3. Порядковый номер выпуска и дата выхода его в свет* (для газет — время подписания в печать, установленное по графику и фактическое).

Порядковый номер выпуска является дополнительным идентификатором средства массовой информации, позволяющим осуществлять информационный поиск. Для некоторых средств массовой информации дополнительным идентификационным признаком является время подписания номера в печать (это особенно актуально для изданий, выходящих несколько раз в течение короткого промежутка времени, например суток).

*4. Индекс.* Важен для изданий, распространяемых через предприятия связи.

*5. Тираж.* Является по большей мере информационным элементом выходных данных, однако несет в себе и правовую составляющую, заключающуюся в том, что периодические издания, тираж которых составляет менее одной тысячи экземпляров, освобождаются от такой административной процедуры, как регистрация.

*6. Цена, либо пометка «Свободная цена», либо пометка «Бесплатно».*

*7. Адрес редакции, издателя, типографии.*

<sup>8</sup> Российская газета. № 32. 08.02.1992.

Перечисленные сведения должны указываться по многим причинам. Во-первых, это признак легальности средства массовой информации. Во-вторых, данная информация позволяет установить обратную связь между средством массовой информации, с одной стороны, и гражданами, организациями и органами публичной власти — с другой стороны.

8. *Знак информационной продукции в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»*<sup>9</sup>.

Это относительно новый вид выходных данных, связанный с предупреждением неограниченного круга лиц о содержании в материалах средства массовой информации (информационного продукта) сведений, ознакомление с которыми детей не ограничено, ограничено либо запрещено.

Проецируя требования о наличии выходных данных на сетевые издания, следует иметь в виду, что сведения о названии издания, учредителях, главном редакторе, порядковом номере, дате выхода в свет, адрес редакции и знак информационной продукции являются для них обязательными.

Анализ содержания нескольких сетевых изданий показал следующее.

1. На сайте «Газета.ru»<sup>10</sup> мы можем обнаружить только следующие выходные данные:

- номер свидетельства о регистрации;
- адрес учредителя;
- адрес редакции;
- телефоны редакции.

Однако есть отдельная ссылка на редакцию, где можно узнать имя и фамилию (но не отчество) главного редактора и иных сотрудников редакции, а также чуть более подробные сведения об учредителе, которым является ЗАО «Газета.ru».

2. На сайте «МК.ru»<sup>11</sup> указано, что это электронное периодическое издание зарегистрировано как отдельное электронное издание. Учредителем и редакцией данного средства массовой информации является ЗАО «Редакция газеты “Московский комсомолец”».

Указанное свидетельствует о том, что сетевые издания весьма вольно, если не сказать пренебрежительно, относятся к публикации выходных данных.

Касаясь этой темы, нельзя обойти вниманием еще один важный вопрос. Каждое периодическое печатное средство массовой информации имеет законченный объем, что позволяет, в частности, точно определить, публиковался тот или иной материал в данном информационном издании и в каком именно номере. Причем это можно осуществить в ретроспекции даже через значительный промежуток времени.

Это естественное свойство печатных средств массовой информации является очень важным не только с познавательно-исторической, но и с юридической точки зрения. Дело в том, что средства массовой информации могут содержать материалы, которые обжалуются гражданами или организациями. Претензии должны адресоваться к сведениям, точно определенным по параметрам публикации. В отношении сетевых изданий, где объем публикуемых сведений не определен рамками номера, этого сделать невозможно, к примеру, в сетевых изданиях публикуются статьи, не подписанные авторами. Следовательно, сетевые издания нормативно следует приводить к параметрам, характерным для периодических печатных средств массовой информации:

- они должны иметь законченный объем публикуемой информации, охватываемой понятием «номер»;
- указывать дату и время подписания номера уполномоченным лицом (главным редактором, выпускающим редактором);
- предоставлять доступный читателям архив номеров.

Исключение могут составлять новостные ленты, когда сетевые издания представляют свежие материалы, поступающие от информационных агентств без текстовой переделки. Однако и эти материалы, поступившие в течение временного промежутка, определенно для конкретного номера, должны в архивных номерах подразделяться по конкретным номерам. Для такой градации применительно к сетевым изданиям целесообразно ввести

<sup>9</sup> Российская газета. № 297. 31.12.2010.

<sup>10</sup> URL: <http://www.gazeta.ru/>

<sup>11</sup> URL: <http://www.mk.ru/>

понятия «текущий номер издания» и «архивный номер издания».

Все вышеперечисленное позволяет прийти к заключению о том, что *правовое регулирование в отношении сетевых изданий, имеющих статус средств массовой информации, не является целостным и требует дальнейшего совершенствования.*

Обратимся теперь к категории «официальный сайт». Данное понятие легально было введено Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>12</sup> и определено в нем как «сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления».

Из данного определения можно выделить два основных признака официального сайта, обособляющих его от множества иных сайтов:

- ограничение на представление на сайте информации только той, которая касается деятельности органа публичной власти;
- наличие комплекса прав на доменное имя сайта у конкретного органа публичной власти.

Помимо некоторых общих положений, представленных непосредственно в нормах данного закона, к официальным сайтам предъявляется ряд требований на уровне подзаконных актов. Так, в частности, в отношении официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти Минэкономразвития России как уполномоченный орган выдвинуло следующие «Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти», утвержденные приказом данного административного ведомства от 16.11.2009 № 470<sup>13</sup>.

Эти требования можно классифицировать по следующим видам:

- по обеспечению свободы доступа к информации, размещенной на сайте;
- по защите информации, размещенной на сайте, от различных угроз.

К числу представляющих научный и практический интерес положений, касающихся обеспечения свободы доступа к материалам сайта, можно отнести следующие:

- информация, размещаемая на официальном сайте, должна быть круглосуточно доступна пользователям без взимания платы за ознакомление; должна быть доступна пользователям без использования программного обеспечения, установка которого на технические средства требует заключения пользователем лицензионного или иного соглашения с правообладателем, предусматривающего взимание с пользователя платы;
- суммарная длительность перерывов в работе официального сайта не должна превышать 4 часов в месяц; в случае возникновения технических неполадок, неполадок программного обеспечения или иных проблем, влекущих невозможность доступа пользователей к официальному сайту или к его отдельным страницам, на официальном сайте должно быть размещено в срок, не превышающий 2 часов с момента возобновления доступа, объявление с указанием причины, даты и времени прекращения доступа, а также даты и времени возобновления доступа.

Одним из наиболее важных правовых признаков официального сайта, если не самым основным, является *достоверность сведений*, размещаемых на сайте. Данное положение должно достигаться не только комплексной защитой информации, но и рядом организационных мер, к которым, в частности, относится требование о необходимости предоставления пользователям возможности определить дату и время размещения информации, а также дату и время последнего изменения информации на официальном сайте.

К числу собственно действий защиты рассматриваемый нормативный правовой акт относит следующие:

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>13</sup> Российская газета. 27.01.2010. № 15.



а) применение средств электронной цифровой подписи или иных аналогов собственноручной подписи при размещении, изменении либо удалении информации на официальном сайте;

б) ведение электронных журналов учета операций, выполненных с помощью программного обеспечения и технологических средств ведения официального сайта, позволяющих обеспечивать учет всех действий по размещению, изменению и удалению информации на официальном сайте, фиксировать точное время, содержание изменений и информацию об уполномоченном сотруднике федерального органа исполнительной власти (территориального органа) или операторе официального сайта, осуществившем изменения на официальном сайте;

в) ежедневное копирование всей размещенной на официальном сайте информации и электронных журналов учета операций на резервный носитель, обеспечивающий возможность их восстановления;

г) защите информации от уничтожения, модификации и блокирования доступа к ней, а также иных неправомерных действий в отношении такой информации;

д) хранение резервных материальных носителей с ежедневными копиями всей размещенной на официальном сайте информации и электронных журналов учета операций — не менее 1 года, с еженедельными копиями всей размещенной на официальном сайте информации — не менее 2 лет, с ежемесячными копиями всей размещенной на официальном сайте информации — не менее 3 лет.

Данный перечень свидетельствует, что комплекс мер защиты представлен как достаточно системный, однако, на наш взгляд, в нем не хватает одного существенного элемента — *решения проблемы достоверности сведений нормативного характера, размещаемых на официальных сайтах.*

Современная тенденция информационно-го взаимодействия органов публичной власти с гражданами и организациями такова, что нормативных актов, особенно ведомственных, размещается на официальных сайтах все больше, но нигде не выдвигается требование к органам публичной власти о том, что они

гарантируют полное совпадение текста размещенных актов с оригиналом. Между тем данная проблема может быть решена сравнительно легко. Просто следует размещать отсканированные копии таких актов в форматах, не позволяющих вносить в текст изменения. Однако в любом случае должна быть норма, гарантирующая полную достоверность содержания нормативных правовых актов, размещаемых на официальных сайтах.

Обратимся теперь к анализу правовых подходов, предпринятых к определению рассмотренных выше понятий в других государствах. Прежде всего следует отметить, что далеко не все государства имеют законодательные акты, аналогичные отечественному Закону о СМИ. К числу государств, законодательство которых близко к российскому, относится Республика Азербайджан. Здесь есть и Закон о средствах массовой информации, и Закон об информации, информатизации и защите информации, но также имеются отдельные законодательные акты о телерадиовещании и о свободе информации.

В соответствии с Законом Республики Азербайджан от 21.07.1992 «О средствах массовой информации»<sup>14</sup> массовая информация — это неограниченные законодательством республики новости и иная информация печатного, аудио-, аудиовизуального характера, предназначенная для поиска, получения, изготовления, передачи и распространения. Соответственно средства массовой информации — периодические печатные издания, телерадиопрограммы, программы кинохроники и иные формы распространения.

Как близкое к российскому по структуре можно расценить законодательство в рассматриваемой сфере, принятое в Республике Армения. Там есть законы «О массовой информации», «О свободе информации» и «О радио и телевидении». Закон Республики Армения «О массовой информации»<sup>15</sup> от 13.12.2003 определяет массовую информацию как «распространение информации, доступной для неограниченного количества людей, основная

<sup>14</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/az\\_o\\_smi.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/az_o_smi.shtml) (дата обращения: 25.09.2013).

<sup>15</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/arm\\_o\\_smi.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/arm_o_smi.shtml) (дата обращения: 25.09.2013).

цель которой — обеспечение конституционного права человека свободно, независимо от государственных границ, искать, получать и распространять информацию и идеи». Под средством массовой информации армянские законодатели понимают средство распространения информации по подписке или без таковой, на платной или бесплатной основе:

1) на материальном носителе — выпускается периодически, имеет постоянное название, очередной номер и дату выпуска, причем количество экземпляров выпуска, имеющих одинаковое содержание, должно быть не менее 100;

2) посредством телерадиовещания;

3) посредством общественной телекоммуникационной сети (сетевое средство массовой информации) — как объем информации, доступный для неограниченного количества людей, независимо от регулярности его обновления, срока хранения и других параметров.

В Республике Беларусь действуют два законодательных акта — Закон «О печати и других средствах массовой информации» и Закон «Об информатизации». Закон Республики Беларусь от 13.01.1995 «О печати и других средствах массовой информации» (в ред. от 01.07.2000)<sup>16</sup> под массовой информацией понимает печатные, аудио-, аудиовизуальные и другие сообщения и материалы, публично распространяемые через средства массовой информации. Соответственно под средством массовой информации имеются в виду периодическое печатное издание, телерадиоорганизация, радио-, теле-, видео-, кинохроникальная программа, другая форма (способ) периодического распространения массовой информации.

Под периодическим печатным изданием имеются в виду газета, журнал, брошюра, альманах, бюллетень, другое издание, имеющее постоянное название, порядковый номер и выходящее в свет не реже одного раза в год.

Под радио-, теле-, видео-, кинохроникальной программой понимается совокупность периодических аудио-, аудиовизуальных

сообщений и материалов (передач), имеющих постоянное название и выходящих в свет (в эфир) не реже одного раза в год.

В соответствии с Законом Республики Грузия «О прессе и других средствах массовой информации» от 28.10.1997<sup>17</sup> под средством массовой информации понимаются газеты, журналы, телерадиопрограммы, видео- и кинодокументалистика, бюллетени, книги, напечатанные тиражом более 500 экземпляров, иные периодические и разовые издания, предназначенные для публичного распространения информации.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О средствах массовой информации»<sup>18</sup> от 23.07.1999 под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы. Под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио- и телепрограмма, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая WEB-сайты в общедоступных телекоммуникационных сетях (Интернет и др.). Признак периодичности для печатных средств массовой информации определен в полугодие, для остальных — в один год.

В Республике Латвия действуют два корреспондирующих друг к другу базовых для рассматриваемой сферы общественных отношений закона: Закон Республики Латвия «О печати и других средствах массовой информации» от 20.12.1990<sup>19</sup> и Закон Республики Латвия «О свободе информации» от 06.11.1998<sup>20</sup> В соответствии с первым из этих актов печать и другие средства массовой информации — это газеты, бюллетени и другие периодические издания (выходят не реже одного раза в три месяца, разовый тираж превышает 100 экз.), а также телевизионные

<sup>16</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/bel\\_o\\_inform.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/bel_o_inform.shtml) (дата обращения: 25.09.2013).

<sup>17</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/ge\\_o\\_smi.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/ge_o_smi.shtml) (дата обращения: 27.09.2013).

<sup>18</sup> URL: <http://egov.kz/wps/poc?uri=mjnpa:document&language=ru&documentId=Z070000217> (дата обращения: 25.09.2013).

<sup>19</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/lat\\_o\\_rtv.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/lat_o_rtv.shtml) (дата обращения 27.09.2013).

<sup>20</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/lat\\_o\\_rtv.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/lat_o_rtv.shtml) (дата обращения 27.09.2013).

и радиопередачи, кинохроника, сообщения информационных агентств, аудиовизуальные записи, программы, предусмотренные для публичного распространения.

В Республике Молдова действуют отдельные законодательные акты № 243-ХІІІ от 26 октября 1994 г.<sup>21</sup> и «О печати» № 603-ХІІІ от 3 октября 1995 г. «О телевидении и радио»<sup>22</sup>, которые не содержат дефиниций касательно средств массовой информации.

В Республике Литва действует Закон «Об общественной информации» от 21.12.2000.<sup>23</sup>, который под общественной информацией понимает деятельность, посредством которой всем предоставляется публичная информация. Под средствами общественной информации понимаются книги, газетные издания, журналы, бюллетени и другие издания, телевизионные, радиопрограммы, кинопродукция или иная продукция аудио- и видеостудий и другие средства, при помощи которых распространяется информация.

В Украине действуют несколько корреспондирующих друг к другу законодательных актов, регулирующих деятельность средств массовой информации: Законы Украины «О печатных средствах массовой информации (печати) в Украине», «О телевидении и радиовещании», «Об информационных агентствах».

Под печатными средствами массовой информации в Украине понимаются периодические и продолжающиеся издания, выходящие под постоянным названием, с периодичностью один и более номеров (выпусков) в течение года на основании свидетельства о регистрации.

Определение массовой информации содержится в Законе Украины «Об информации» от 02.10.1992<sup>24</sup> Согласно этому акту массовая информация — это публично распространяемая печатная и аудиовизуальная информация.

<sup>21</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/mol\\_o\\_dostupe.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/mol_o_dostupe.shtml) (дата обращения 27.09.2013).

<sup>22</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/mol\\_o\\_dostupe.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/mol_o_dostupe.shtml) (дата обращения 27.09.2013).

<sup>23</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/lit\\_o\\_gosinf.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/lit_o_gosinf.shtml) (дата обращения 26.09.2013).

<sup>24</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/ukr\\_o\\_iinfo.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/ukr_o_iinfo.shtml) (дата обращения 26.09.2013).

Законодательство Республики Эстония от 19.05.1994<sup>25</sup> не содержит отдельного законодательного акта о средствах массовой информации. Единственным специализированным законом в данной сфере является Закон «О телерадиовещании».

Анализ вышеизложенного показывает, что единственным законодательным подходом, представляющим научный интерес, является подход законодателей Армении. Буквальное истолкование данной дефиниции свидетельствует о том, что под сетевым средством массовой информации в Армении понимается любой открытый сайт независимо от его регистрации и иных административных процедур. Данный подход совпадает с изложенной выше точкой зрения авторов, согласно которой все мы de facto столкнулись с проблемой неопределенной множественности средств массовой информации, которые способны распространять любую информацию. Соответственно представление этой информации зависит от качества поисковых программ, созданных и реализуемых крупнейшими сетевыми провайдерами.

Следует отметить, что глубина и детальность нормативного регулирования в области отнесения информационных ресурсов к средствам массовой информации зависят также от того, насколько государство стремится вмешиваться в их деятельность. Так, в частности, в Грузии к этим объектам отнесены книги, издание которых вряд ли подвержено административному воздействию государства в виде регистрации издательств и т.п. В Беларуси под категорию средств массовой информации попадают даже накопленные кем-либо компьютерные базы данных, а государство стремится активно воздействовать на эту среду.

Очевидно также, что по мере развития сетевых технологий и их распространения среди населения мы столкнемся с дальнейшим «размыванием» понятия «средство массовой информации», и произойдет это довольно скоро, а законодательство в этой сфере будет перемещаться в сторону законов о свободе слова и дальнейшего расширения информационных прав граждан и их организаций.

<sup>25</sup> URL: [http://www.old.eurasia-media.ru/law/est\\_o\\_tvrv.shtml](http://www.old.eurasia-media.ru/law/est_o_tvrv.shtml) (дата обращения 27.09.2013).