

ИНТЕРНЕТ-СМИ: ПОДХОДЫ И ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ

КОНАХ ВИКТОРИЯ КОНСТАНТИНОВНА,
к.полит.н.,
главный консультант
Национального института стратегических
исследований при Президенте Украины

До недавнего времени Интернет не мог рассматриваться в качестве общедоступного средства массовой информации наравне с традиционными радио, телевидением и печатными СМИ. Однако, во всем мире сейчас наблюдается тенденция падения тиражей ежедневных печатных СМИ и роста популярности Интернет-СМИ, что связано с очевидными преимуществами этих изданий по сравнению с традиционными, в частности: прозрачностью, высокой скоростью и оперативностью подачи информации, отсутствием «дедлайна», интерактивностью, отсутствием цензуры и т.д. Однако, наряду с позитивными последствиями развития Интернет-СМИ глобальная компьютерная сеть формирует ряд новейших вызовов и угроз, среди которых: распространение конфиденциальной информации государств; случаи пропаганды насилия, жестокости, расовой, религиозной вражды, неофашизма, порнографии; нарушение авторских прав; манипулирование общественным сознанием и т.п. Вышеназванные и другие проблемы обуславливают необходимость нормативно-правового регулирования деятельности Интернет-СМИ как на международном, так и внутригосударственном уровнях, а также потребность в дальнейшем изучении проблемы.

Целью данной статьи является анализ действующих международных и национальных нормативно-правовых актов в сфере СМИ, для определения в них статуса Интернет-СМИ и основных тенденций по регулированию их деятельности.

Анализ современных междуна-

родных правовых норм и рекомендаций, относящихся к деятельности Интернет-СМИ, позволяет констатировать, что они прежде всего основываются на принципах стимулирования саморегуляции их деятельности и минимизации государственного контроля и ограничений на распространении информации в Интернете, невозможности установления ограничений для контента в Интернете, больших, чем ограничения для других медиа. В частности, на этом сосредоточено ряд документов, принятых Советом Европы - Резолюция № 1120 «О влиянии новых коммуникативных и информационных технологий на демократию» (1997 г.), «Декларация о Европейской политике в области новых информационных технологий» (1999 г.), «Декларация о свободе коммуникаций в Интернете» (2003 г.), «Декларация о правах человека в сети Интернет» (2005 г.).

Так, в Резолюции № 1120 «О влиянии новых коммуникативных и информационных технологий на демократию» подчеркивается позитивная роль развития новых технологий и отмечается целесообразность поиска способов «избежания таких рисков, как уменьшение политического выбора, манипуляции с сознанием, коммерциализация и фрагментация политических сообщений, избыточное количество общественных опросов, маргинализация парламентских процедур, социальная дискриминация, контроль за гражданами и тенденция к немедленной, однако девальвированной форме демократии» (ст. 3)[1] и т.п.

В «Декларации о Европейской политике в области новых информа-

ционных технологий» признаются современные возможности информационных технологий по повышению открытости и прозрачности обмена информацией, укрепления демократической стабильности, а также – потенциальные вызовы и угрозы от использования этих технологий, как для отдельных лиц, так и для демократического общества в целом. Также в декларации делается акцент на необходимости государствам-членам СЕ способствовать созданию условий для максимально широкого доступа к новым информационным и коммуникационным услугам, обеспечению беспрепятственного доступа к использованию новых информационных технологий, содействию свободному обмену информацией; обеспечению уважения прав человека, в частности свободы слова[2].

«Декларация о свободе коммуникаций в Интернете» устанавливает важнейшие условия его использования в странах Европы, среди которых [3]: невозможность установления ограничений для контента в Интернете, больших, чем ограничения для других медиа; поощрение по саморегулированию контента в Интернете; невозможность запрета доступа (блокировки или фильтрации) к ресурсам в Интернете, независимо от границ (за исключением ограничений для детей и ограничений, установленных законными решениями компетентных государственных органов); невозможность лицензирования или других ограничений при создании веб-сайтов; поощрение свободного рынка Интернет-услуг, невозможность установления для Интернет

сервис-провайдеров специальных разрешительных ограничений или ограничений их доступа к телекоммуникационным сетям; невозможность наложения на Интернет сервис-провайдеров ответственности за контент и обязательств по мониторингу контента, к которому они предоставляют доступ, передают или хранят; сохранение анонимности пользователей Интернета, при наличии прав компетентных государственных органов отслеживать обвиняемых в уголовных преступлениях.

В «Декларации о правах человека в сети Интернет» говорится, что новейшие ИКТ создают множество вызовов, в частности такие как государственная и частная цензура, именно поэтому «свобода мысли, информации и общения должна соблюдаться как в цифровой, так и нецифровой среде и не должна подпадать под другие ограничения, кроме тех, которые установлены статьей 10 Европейской конвенции по правам человека, только на основании того, что общение осуществляется в цифровом формате[4]».

В то же время, в международных правовых нормах значительное внимание уделяется противодействию распространению противозаконного контента в сети Интернет. В частности, в принятом Европейским Союзом «Плане мероприятий по обеспечению безопасного пользования Интернетом» (от 01 января 1998 года) предоставляется толкование понятий «материалы противозаконного содержания» и «материалы предосудительного содержания». Под материалами противозаконного содержания понимаются относящиеся: к национальной безопасности (инструкции по изготовлению взрывных устройств, по незаконному производству наркотиков, инструкции по проведению террористических акций); к защите несовершеннолетних (оскорбительные формы маркетинга, сцены насилия, порнография); к защите человеческого достоинства (подстрекательства к расовой ненависти или расовой дискриминации); к экономической безопасности (мошенничество, инструкции по пиратскому использованию кредитных карточек);

к защите информации (деятельность преступных хакеров) к защите частной жизни (неразрешенная передача персональных данных, электронное преследование); к защите репутации (клевета в печати, незаконная сравнительная реклама); к интеллектуальной собственности (неразрешенное распространение произведений, защищенных авторским правом, например, компьютерных программ или музыкальных произведений) (ст.1). Под материалами предосудительного содержания понимаются такие, распространение которых не является противозаконным, однако ограничено (например, только для взрослых), а также содержание, которых может обидеть некоторых пользователей, хотя их публикация не ограничена в силу принципа свободы самовыражения (ст.1)[5].

Учитывая указанное, в отношении этих двух категорий нужно употреблять совсем различные мероприятия. Так, материалами противозаконного содержания должны заниматься, по месту их создания, правоохранительные органы, действия которых регулируются национальными законодательствами и соглашениями о судебном сотрудничестве (ст. 2.1.). Что же касается материалов предосудительного содержания, то прежде всего, следует предоставить пользователям возможность самим решать проблему исключительно техническими средствами (с помощью систем фильтрации и рейтинговой оценки содержания), повышая родительскую осведомленность и развивая саморегулирование способное создать необходимые рамки, в частности в отношении защиты несовершеннолетних (ст. 2.1.) [5].

Вместе с тем следует отметить, что Европейская Комиссия еще в конце 90-х гг. предпринимала попытки получить политическое влияние на регулирование Интернетом и возложить эти функции на отдельную международную организацию, тем самым уменьшив регуляторную монополию США. Однако, США прикрываясь концепцией саморегулирования отрасли[6], отвергли предложения Европейской Комиссии и положили эти функции на Internet Corporation

for Assigned Names and Numbers – ICANN (международная некоммерческая организация с основным офисом в США), технически лишив Европейскую Комиссию возможности принимать непосредственное участие и влиять на решения.

Отмечая отсутствие международного консенсуса по созданию новой международной организации для выполнения надзорных функций или возложение такой ответственности на любую существующую организацию, Европейская Комиссия предложила альтернативный подход - сделать ICANN внешне подотчетной международному регулированию и национальным правительствам. Однако, такой подход был отвергнут.

В свою очередь, 13 сентября 2011 года правительство трех стран - Индии, Бразилии и Южной Африки (IBSA) призвали к созданию «нового глобального органа» в рамках системы ООН по управлению Интернетом, который должен выполнять задачи по разработке и внедрению международной публичной политики с целью обеспечения координации и согласования глобальных вопросов, связанных с Интернетом; интегрировать и контролировать органы ответственные за техническое и операционное функционирование Интернета, включая введение глобальных стандартов; осуществлять арбитраж и разрешать споры, по необходимости и т.п.[7]. Однако, такой подход также не был реализован.

Утвердить на международном уровне более жесткие правила по регулированию Интернета и разделить сферу контроля над ним по фактическим границами пытались Россия, КНР и арабские страны во время Всемирной конференции международной электросвязи в Дубае (3-15 декабря 2012). Главным итогом конференции стало подписание нового Регламента международной электросвязи, однако, в соответствии с пн. 2 ст. 10 Регламента, он и дополнительные резолюции не имеют обязательного характера[8].

При разработке нового Регламента, основным предметом спора стал вопрос, должен ли Международный союз электросвязи взять на себя

регулирование Интернета, а также предложение предоставить расширенные полномочия по управлению его национальными сегментами правительствам (в частности право на распределение IP-адресов и доменных имен). В итоге слово «Интернет» в документе не встречается, однако, в нем идет речь о «необходимости предотвращать распространение нежелательных массивов электронных сообщений» (ст. 5 B)[8]. В контексте ранее утвержденного экспертами ITR стандарта (рекомендаций) Y.2770 на применение технологий Deep Packet Inspection это означает, что Интернет-провайдеры тех государств, которые подписали Регламент и Рекомендации, будут анализировать не только заголовки пакетов данных, которые они пересылают, но и их содержание, что позволит обнаруживать и блокировать вирусы, а также доступ к сайтам, содержащим объекты, защищенные авторским правом, вредную информацию, противозаконный контент».

Из 159 делегаций-участников конференции, пакет документов подписали только 89, свыше 50 - отказались. Еще 15 делегаций не были допущены к этой процедуре из-за отсутствия соответствующих полномочий. В частности подпись под документом не поставили представители США, Великобритании, Канады и Германии [9].

Таким образом, несмотря на многочисленные корректировки первоначальных предложений к тексту договора, достичь настоящего компромисса и принять новые, обязательные для всех правила не удалось. Де-факто это означает, что регулирование Интернета остается таким же, каким было до конференции. Вместе с тем конференция показала, что в мире появилась новая линия противостояния относительно подходов к правовому регулированию глобального информационного пространства в целом, и Интернета в частности.

Анализ внутригосударственного законодательства в сфере СМИ позволяет констатировать, что несмотря на отсутствие на международном уровне общеприменяемого опреде-

ления понятия «Интернет-СМИ», ряд государств осуществляет попытки регулирования их деятельности, в основном путем применения к ним, тех внутригосударственных правовых норм, которые распространяются на традиционные СМИ. Главное отличие внутри европейских стран заключается в том, что в англосаксонской правовой системе распространения юрисдикции традиционных законов на деятельность в сети происходит через судебную практику, а в континентальной - путем адаптации существующих законов к новым условиям.

Вместе с тем следует отметить, что такие страны, как США и Англия вообще не имеют отдельного законодательства для СМИ. Любая информационная деятельность в этих государствах регулируется на основании гражданского, уголовного и другого законодательства. Поэтому выделение сетевых средств массовой информации из всего множества Интернет-ресурсов не является для них насущной проблемой[10].

В частности, в США Верховный Суд в 1996 г. отменил на основании Первой поправки Закон о регулировании Интернета, а в 1998 г. Верховный суд штата Нью-Йорк принял решение, согласно которому все Интернет-сайты, независимо от их содержания и профессионального уровня считаются средствами массовой информации. Таким образом любой автор, публикующий свои материалы в сети, считается журналистом независимо от наличия соответствующего удостоверения или принадлежности к редакции и имеет право получать и распространять информацию так же, как это делают сотрудники других СМИ[11].

Во Франции Государственный совет по юридическим вопросам в 1998 г. сделал вывод об отсутствии необходимости создавать отдельное правовое поле для Интернет-сети. Соответствующие решения базировались на уверенности, что создание совершенного во всех аспектах закона для Интернета, потенциал которого еще далеко не исчерпан, только усложнит дальнейшее развитие всемирной сети. Поэтому логичным является применение к Интернет-изданиям тех

правовых норм, которые действуют в отношении других СМИ[12].

В Венгрии «Закон о СМИ» регулирует все виды средств массовой информации и медиа-контента включая телерадиовещание, печатные и Интернет-СМИ. В частности, Закон обязывает всех поставщиков информации, в том числе и Интернет-СМИ, обеспечивать надлежащее освещение новостей, а именно - предоставлять аутентичную, быструю и точную информацию о государственных делах на местном, национальном и европейском уровне, а также о любых событиях, которые являются актуальными для граждан Венгрии и венгров в мире[13].

Стоит отметить, что принятие «Закона о СМИ» в Венгрии вызвало широкую дискуссию и значительную критику со стороны ряда европейских государств и международных организаций. В частности, в отчете ОБСЕ отмечалось, что мотивированные ограничения, касающиеся деятельности средств теле-и радиовещания, не должны распространяться на печатные и интернет-СМИ[14].

В Республике Словения, в соответствии с Законом «О средствах массовой информации», к СМИ отнесены газеты и журналы, радио и телевидение, электронные публикации и телетекст (ст. 2 пн.1) независимо от технической платформы распространения (ст.3). Перед началом своей деятельности СМИ должно зарегистрироваться в соответствующем министерстве, предоставив о себе информацию в государственный реестр (ст.12.) В частности: название СМИ, название и адрес главного офиса или адрес постоянного места жительства издателя, тип СМИ и периодичность его распространения; язык СМИ, метод и предусмотренную зону покрытия; источники и методы финансирования и т.п.[15].

В России на Интернет-СМИ распространяются те же юридические нормы, что и на печатные СМИ. Согласно Закону РФ «О средствах массовой информации» (от 27 декабря 1991 г. № 2124-1) под СМИ понимаются «предназначенные для неограниченного круга лиц печат-

ные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы» (ст. 2) [16]. Таким образом, определение «массовой информации» в российском законодательстве вполне подходит и к информации, размещенной на сайтах, поскольку соответствующие сообщения, как и материалы СМИ (печатные, аудио-, аудиовизуальные и т.п.) предназначены для неограниченного круга лиц, за исключением сайтов с ограниченным доступом. Поэтому все Интернет-СМИ зарегистрированы в Роскомпечати, а в регистрационном удостоверении в графе «тип издания» указано: «другое - ежедневное интернет-издание».

Сам статус Интернет-изданий также законодательно закреплён. С 1 июля 2002 г. Госстандартом России введен в действие межгосударственный стандарт «Электронные издания. Основные разновидности и выходные данные», который определяет нормы по стандарту оформления издания, языка публикаций, наличия исходных данных и т.д. Среди прочего Госстандарт вводит классификацию электронных изданий по ряду критериев, в частности: по наличию печатного эквивалента, по природе основной информации, по характеру взаимодействия пользователя и электронного издания, по периодичности, по целевому назначению и т.д. [17].

В Беларуси Закон «О средствах массовой информации» (ст. 11) даже декларирует отдельный порядок регистрации субъектов информационной деятельности, которая осуществляется через глобальную сеть Интернет Советом Министров Республики Беларусь [18].

В Азербайджанской Республике, в соответствии с Законом «О средствах массовой информации», к СМИ относятся - периодические печатные издания, телерадиопрограммы, информационные агентства, Интернет, программы кинохроники и другие формы распространения информации (ст. 3) [19].

В Республике Армения, согласно Закону «О массовой информации», СМИ делятся на три группы: на материальном носителе - выпускаются периодически, имеют постоянное

название, порядковый номер и дату выпуска, причем количество экземпляров выпуска, должно быть не менее 100 экз.; передаваемые с помощью телерадиовещания; создаваемые посредством общедоступной телекоммуникационной сети (сетевые средства массовой информации) - как объем информации, доступный для неограниченного количества людей, независимо от регулярности его обновления, срока хранения и других параметров (ст. 2) [20].

В Республике Казахстан, в соответствии с Законом «О средствах массовой информации», к СМИ рядом с периодическими печатными изданиями, радио и телепрограммами, кинодокументалистикой, аудиовизуальными записями и другими формами периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, также отнесены Интернет-ресурсы (ст. 1) [21].

Наиболее придирчивое регулирование Интернет-СМИ осуществляется в КНР, которая по версии организации правозащитников «Репортеры без границ» входит в десятку «государств - врагов Интернета». Сайты, которые находятся в КНР, регистрируются в Министерстве промышленности и информационных технологий, которому предоставлено право выявлять авторов «незаконного контента». Кроме указанного, в соответствии с обновленными Правилами Интернет-регулирования (от 27 декабря 2012), легализовано официальное удаление пользовательских сообщений из популярных сервисов или web-страниц на сайтах, которые с точки зрения регуляторов содержат «незаконную» информацию, без соответствующего судебного решения. Новый закон предлагает сервис-провайдерам сразу же после обнаружения прекращать передачу незаконной информации и принимать соответствующие меры, включая удаление этих данных, сохранения записей пользователей и передачи этой информации надзорным органам [22].

Таким образом анализ международного и внутригосударственного нормативно-правового регулирования деятельности Интернет-СМИ

позволяет выделить следующие основные тенденции:

- современные международные правовые нормы и рекомендации, относящиеся к деятельности Интернет-СМИ, прежде всего основываются на принципах стимулирования саморегуляции их деятельности и минимизации государственного контроля и ограничений на распространении информации в Интернете, исключение составляют лишь «материалы противозаконного содержания», распространения которых противодействуют правоохранительные органы по месту их создания, в соответствии с национальными законодательствами и соглашениями о судебном сотрудничестве;

- несмотря на отсутствие на международном уровне общепринятого определения понятия «Интернет-СМИ» ряд государств осуществляет попытки регулирования их деятельности, в основном путем применения к ним тех внутригосударственных правовых норм, которые распространяются на традиционные виды СМИ;

- при правовом регулировании информационной деятельности, в частности Интернет-СМИ, можно выделить два подхода: «восточный подход» предполагает более тщательный контроль со стороны государства над всеми правоотношениями в информационной сфере, наличие определенного вида премодерации информационных ресурсов, в частности в сети Интернет, в рамках политической идеологии страны, минимизацию саморегулирования отношений участниками информационной деятельности; «западный подход» базируется на принципах свободы пользования информационными ресурсами, установления разумного баланса между нормативно-правовой базой и инструментами саморегуляции, регулирование государством важнейших положений, которые в основном касаются общих принципов и технических стандартов информационной деятельности, а также признанием того, что незаконно в режиме оффлайна, является незаконным и в режиме онлайна.

71

ИНТЕРНЕТ-СМИ: ПОДХОДЫ И ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ

КОНАХ ВИКТОРИЯ КОНСТАНТИНОВНА,
кандидат политических наук

АНОТАЦИЯ:

в статье рассмотрены принятые Советом Европы Резолюции и Декларации, а также План мероприятий по обеспечению безопасного пользования Интернетом Европейского союза, с точки зрения регулирования деятельности Интернет-СМИ. Определены основные приципы такого регулирования - минимизация государственного контроля и ограничений на распространении информации в Интернете (за исключением «материалов противозаконного содержания»), а также стимулирование саморегуляции их деятельности.

Проанализированы национальные законодательства таких стран, как США, Франция, Венгрия, Словакия, Россия, Беларусь в сфере регулирования информационной деятельности, в частности Интернет-СМИ. Выделено два похода по регулированию Интернет-СМИ: «восточный подход», который предполагает более тщательный контроль со стороны государства над всеми правоотношениями в информационной сфере и наличие определенного вида премодерации информационных ресурсов, в частности в сети Интернет; «западный подход», ктоторый базируется на принципах свободы пользования информационными ресурсами и установления разумного баланса между нормативно-правовой базой и инструментами саморегуляции.

Ключевые слова: статус Интернет-СМИ, международные принципы нормативно-правового регулирование Интернет-СМИ, внутригосударственные подходы регулирования Интернет-СМИ.

ONLINE MEDIA: APPROACHES AND PRINCIPLES FOR REGULATING ACTIVITIES IN THE INTERNATIONAL AND DOMESTIC LEGAL INSTRUMENTS

Konakh Viktoria, PhD in Philosophy

SUMMARY

in the article considered resolutions and declarations of the adopted by the Council of Europe, as well as The Action Plan on promoting safe use of the Internet of the European Union, in terms of regulation Online media. The basic Principle of such management are minimizing government control and restrictions on the dissemination of information on the Internet (except for “illegal content”), and to encourage self-regulation of their activities.

Analyzed national legislation of the U.S., France, Hungary, Slovakia, Rosiya, Belarus in the field of information management activities, in particular the Online media. Allocated two approaches to regulate the Internet media: “eastern”, which provides better control of the state over all legal relationships in the field of information and the availability of certain types of pre-moderation of information resources, including the Internet; “western”, based on ktotory principles of freedom of information resources and establish a reasonable balance between the legal framework and tools of self-regulation.

Key words: the status of the online media, the international principles to regulations online media, the national approaches to regulations online media.