

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Санкт-Петербургская академия управления и экономики**

**Юридический факультет**

**А.А. Кабанов, А.А. Смольяков, В.А. Томин**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Монография**

Санкт-Петербург  
2006

Кабанов А.А., Смольяков А.А., Томин В.А. Конституционно-правовое регулирование информационных отношений в Российской Федерации: Монография. – СПб.: СПб академия управления и экономики, 2006. – 178 с.

Монография посвящена актуальной проблеме конституционного права. Эта проблема рассматривается на основе общенаучных, частных научных и специальных юридических методов. Объектом исследования являются общественные отношения по поводу производства, распределения и потребления информации. Предмет исследования составляют характерные черты и особенности основных категорий конституционного права в сфере информационных отношений.

Главной целью исследования является анализ предпосылок, обоснование возможностей и оценка направлений модернизации основ правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации. Для этого в рамках конституционно-правового знания осуществляется поиск принципов, гарантирующих свободу информационного обмена, исследуется логика системы нормативного регулирования информационных отношений, выдвигается правовое обоснование ограничений и их пределов в деятельности государственных органов и граждан в сфере информационного обмена.

Монография предназначена для студентов, аспирантов и профессорско-преподавательского состава в вузах системы Министерства образования и науки, а также может быть полезна научным и практическим работникам в сфере юриспруденции.

Рецензенты:

**Гибов Владимир Васильевич,**  
кандидат юридических наук, доцент;

**Глушенко Пётр Петрович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
академик, заслуженный юрист РСФСР

© Кабанов А.А., Смольяков А.А.,  
Томин В.А., 2006

© Санкт-Петербургская академия  
управления и экономики, 2006

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Введение .....</b>                                                                                                                | <b>4</b>   |
| <b>Глава 1. Основы конституционно-правового регулирования информационных отношений .....</b>                                         | <b>9</b>   |
| 1.1. Понятие и особенности правового регулирования информационных отношений .....                                                    | 9          |
| 1.2. Современные проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений .....                                      | 31         |
| 1.3. Принцип идеологического многообразия как основа для системы информационных отношений .....                                      | 53         |
| <b>Глава 2. Конституционно-правовые проблемы участия человека и органов государственной власти в информационных отношениях .....</b> | <b>82</b>  |
| 2.1. Конституционно-правовые стандарты участия человека в информационных отношениях .....                                            | 82         |
| 2.2. Участие органов государственной власти в информационном обмене: проблемы и перспективы .....                                    | 114        |
| <b>Заключение .....</b>                                                                                                              | <b>148</b> |
| <b>Литература .....</b>                                                                                                              | <b>153</b> |

## **Введение**

Развитие информационных систем и технологий, многократно увеличивающих возможности информационного воздействия, позволяет констатировать факт формирования нового пространства – информационного, в котором находят своё отражение все стороны общественной жизни. Современное общество называют информационным, так как именно информация становится основополагающим фактором управления обществом. Роль информационного воздействия усиливается во всех областях общественной и хозяйственной жизни и не может не находить отражения в её правовой составляющей. Исследуя проблемы становления и развития информационного общества, в котором информация и информационные коммуникации приобретают решающее значение для темпов и качества его развития, нельзя не обратить внимание на то, что данные процессы оказывают влияние на гражданское общество, его правовые, общественные и государственные институты, состояние дел с правами человека, и поэтому должны находить своё правовое разрешение и закрепление. Информация, её свободное производство и распространение является одной из важнейших гарантий соблюдения и защиты любых прав человека.

Выраженное в нынешней российской политике стремление построить «эффективную демократию», присоединившись по политическим, экономическим и правовым параметрам к числу наиболее развитых государств, влечёт за собой необходимость учёта мировых тенденций правового регулирования информационного обмена. Переход к современным стандартам в этой области требует проведения в нашей стране научно обоснованной комплексной и долгосрочной информационной реформы.

В настоящее время в России накоплен значительный эмпирический и теоретический опыт в разработке различных проблем правового регулирования информационных отношений. Доказана необходимость принятия законов о телерадиовещании, о праве на информацию, о защите персональных данных, модернизации законов «О средствах массовой информации», «Об участии в международном информационном обмене», «Об информации, информатизации и защите информации», а юридические конструкции соответствующих нововведений являются принципиально разработанными. Иными словами, современный уровень развития научных знаний позволяет решать задачи правового обоснования стратегии и тактики комплексной реформы регулирования

ния информационных отношений в России.

Особая роль в этом принадлежит конституционному праву, которое в связи со своим ведущим положением в системе национального права определяет основные принципы, направления и приоритетность развития правового регулирования различных видов общественных отношений. основополагающий характер конституционного права создаёт благоприятные условия и для рассмотрения основ правового регулирования информационных отношений. Таким образом, исследование конституционно-правового регулирования информационных отношений позволяет изучить правовые основы их реформирования в России.

Объектом данного научного исследования являются общественные отношения по поводу производства, распределения и потребления информации. Предмет исследования составляют характерные черты и особенности основных категорий конституционного права в сфере информационных отношений.

Главной целью исследования является анализ предпосылок, обоснование возможностей и оценка направлений модернизации основ правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации. Для этого в рамках конституционно-правового знания осуществляется поиск принципов, гарантирующих свободу информационного обмена, исследуется логика системы нормативного регулирования информационных отношений, выдвигается правовое обоснование ограничений и их пределов в деятельности государственных органов и граждан в сфере информационного обмена.

Для достижения обозначенной цели определён круг следующих задач:

- выявить общие закономерности правового регулирования информационных отношений, которые являются определяющими для системы конституционно-правового регулирования информационного обмена;
- установить основания и пределы конституционно-правового регулирования информационных отношений;
- определить роль и место принципа идеологического многообразия в ряду основ конституционного строя и выявить систему правовых гарантий практической реализации данного принципа в создании условий развития информационных отношений;
- выявить направления совершенствования механизмов реализации информационных прав граждан;

- охарактеризовать основания и пределы непосредственного участия органов власти в информационном обмене в обществе.

**Степень научной разработанности темы.** Несмотря на актуальность проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений, её разработка не нашла достаточного освещения в научной литературе.

За последние годы защищены несколько диссертаций, имеющих в большей или меньшей степени отношение к различным сторонам проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений — по тематике теоретико-правовой концепции некоторых информационных прав граждан (Д.В. Грибанов; Н.Ю. Корченкова; В.Б. Наумов; А.А. Рябиков), информационной безопасности России (В.М. Боер, В.Н. Лопатин), проблемам информатизации деятельности органов государственной власти (А.Ю. Беллевич; А.Л. Градов; А.А. Ишина; А.В. Кисляковский; А.А. Корнеев; Ю.Г. Просвирнин; И.Н. Рыбакова; В.А. Томин; А.В. Торшин; С.А. Христославенко; А.В. Червяковский).

В рамках собственно конституционно-правовой специальности В.С. Хижняк провела диссертационный анализ конституционного права на информацию (Саратов, 1998); А.Г. Михайловым исследовано конституционно-правовое регулирование информационной сферы как основы новой комплексной отрасли информационного права (СПб., 2001); А.М. Хасановым и М.Я. Муратовым рассмотрены политико-правовые проблемы средств массовой информации (СМИ) и российской государственности, Г.А. Алхутова исследовала историю и некоторые современные проблемы правового регулирования деятельности СМИ (М., 2002).

Тем не менее, перечисленные выше работы не позволяют сформировать выводы относительно принципов и методологии построения единой и сбалансированной системы конституционно-правового регулирования информационных отношений.

Научной основой исследования явились труды таких учёных-юристов, разрабатывающих различные аспекты правового регулирования информационных отношений, как С.А. Авакьян, А.Б. Агапов, Ю.М. Батулин, И.Л. Бачило, В.М. Боер, А.Б. Венгеров, Л.Д. Воеводин, О.А. Гаврилов, В.А. Дозорцев, В.Б. Исаков, А.А. Кабанов, В.Т. Кабышев, К.К. Колин, Ю.М. Колосов, В.Н. Лопатин, А.В. Малько, В.Н. Моныхов, В.С. Нерсисянц, А.Е. Постников, Ю.Г. Просвирнин, М.М. Расолов, Л.К. Терещенко, И.Д. Тиновская, Ю.А. Тихомиров, А.А. Фатьянов, М.А. Федотов, А.Г. Хабибулин, В.Л. Энтин и др.

В рассмотрении практических проблем информационных отношений авторы опирались, в частности, на работы А.А. Антопольского, Г.К. Артамоновой, Е.Л. Вартановой, Е.К. Волчинской, Ю.И. Вдовина, М.С. Вершинина, И.М. Дзялошинского, Л.Л. Ефимовой, И.И. Засурского, Я.Н. Засурского, Л.М. Земляновой, В.Л. Иноземцева, В.А. Копылова, И.С. Мелюхина, В.Б. Наумова, Г.Г. Почепцова, А.Г. Рихтера, А.К. Симонова, Г.Л. Смоляна, Д.С. Черешкина, М.В. Якушева.

В части сравнительно-правовых исследований в работе нашли отражение труды ряда зарубежных исследователей: Ж. д'Арси, М. Бангемана, Дж. Кина, П. Круга, В. Кляйнвехтера, К. Марвика, М. Прайса, С. Робилара, В. Румпхорста, Г. Терри, В. Хоффмана-Рима, Г. Шиллера, У. Шрамма и др.

В качестве общетеоретической базы использованы идеи таких философов и теоретиков в области проблем свободы информации, идеологии, информационного общества, массовой культуры, как С. Жижек, М. Кастельс, Г. Лебон, М. Маклюэн, К. Мангейм, Д.С. Милль, Д. Милтон, Х. Ортега-и-Гассет, О. Тоффлер, А. Турен, Ю. Хабермас.

**Методологическая и нормативная основа исследования.** Методология исследования базируется на применении различных общенаучных, частнонаучных и специально-юридических методов. Особенности применения методологического инструментария находятся в зависимости от поставленной в соответствующем разделе работы текущей задачи. В целом в исследовании были использованы такие методы, как системный, исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический.

Основой для проведения исследования стало изучение:

- действующего законодательства Российской Федерации а также ряда проектов законов, регулирующих отношения в области информации, информатизации, информационной безопасности;
- судебной практики в сфере защиты информационных прав граждан; решений Центральной избирательной комиссии РФ по вопросам предвыборной агитации;
- основных международных актов по правам человека, некоторых актов общеевропейского регулирования и ряда зарубежных нормативных актов в области информационных отношений;
- некоторых правовых актов СССР и России, утративших силу.

**Научная новизна** заключается в том, что в данной работе на базе категорий конституционного права (основ конституционного строя, правового статуса личности, гражданского общества, государственного устройства и системы органов власти) комплексно рассматриваются

основы правового регулирования информационных отношений. Проведённый анализ позволил авторам выявить и систематизировать механизмы, создающие условия для выработки национальных интересов Российской Федерации в информационных правоотношениях, определить понятие права гражданина на доступ к информации о деятельности органов власти и направления совершенствования российского законодательства в области обеспечения правовых гарантий независимости СМИ как института гражданского общества, сформулировать предложения по совершенствованию российской правовой доктрины, прежде всего, в области конституционно-правовых отношений и действующей нормативной правовой системы регулирования информационного обмена.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в комплексном анализе основ правового регулирования информационных отношений. Теоретические положения и выводы исследования развивают и дополняют институты конституционного права, касающиеся взаимоотношений личности, государства и общества в области информационных правоотношений.

В работе сформулированы предложения по совершенствованию российской правовой доктрины в области конституционно-правовых отношений и действующей нормативной системы регулирования информационного обмена.

**Практическая значимость исследования.** Выводы, сделанные в исследовании, имеют значение для разработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства о гарантиях информационных прав граждан и информационной работе органов государственной власти. Выявленные проблемы и предложенные варианты их разрешения могут использоваться для дальнейшей теоретической разработки проблем регулирования информационных отношений.



## **ГЛАВА 1. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

### **1.1. Понятие и особенности правового регулирования информационных отношений**

Постановка вопроса о конституционно-правовом регулировании информационных отношений влечёт необходимость предварительного определения его места, значения и особенностей в системе проблем информации и права. Основу прав и свобод, как известно, составляют конституционные права и свободы<sup>1</sup>. При этом имеет смысл обратиться сначала к освещению ряда моментов общетеоретического свойства. Рассматривая при этом правовое регулирование информационных отношений в целом, мы не претендуем на полноту раскрытия всех его аспектов. Применительно к целям исследования данный параграф выполняет служебную задачу – сужение предмета для дальнейшего исследования и подготовки понятийного аппарата к рассмотрению информационных отношений в русле конституционно-правового знания. В связи с этим избранная последовательность и акценты в освещении вопросов подчинены цели выделения таких наиболее общих черт информационных отношений и их правового регулирования, которые оказываются важными для разрешения проблем конституционно-правового регулирования информационных отношений.

Примерно до середины прошлого века термин «информация» употреблялся лишь в обыденном общении. Он происходит от латинского слова «informatio», означающего разъяснение, изложение, истолкование; представление, понятие; осведомление, просвещение<sup>2</sup>. Обыденное понятие информации принято трактовать как сведения об окружающем мире и протекающих в нём процессах, а также сообщения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-либо<sup>3</sup>. Информацией называют также абстрактное содержание какого-либо высказывания, описания, указания, сообщения или известия<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Глушенко П.П. Конституционные права и свободы граждан в Российской Федерации: теоретические и организационно-практические вопросы социально-правовой защиты: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1998. – С. 16.

<sup>2</sup> Латинско-Русский словарь. – М., 1976. – С. 523.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1984. – С. 217.

<sup>4</sup> Брой М. Информатика. Основополагающее введение: В 4-х ч. Ч. 1 / Пер. с

На планете Земля началась и продолжается «информационная революция», внешним проявлением которой является достижение радиоизлучения планеты, приближающегося по яркости к Солнцу. «Земля превращается в информационную звезду»<sup>1</sup>. Как отмечал И.С. Шкловский, «яркостная температура» Земли на метровых волнах, обусловленная работой телевидения, близка к сотням миллионов градусов, что в сотни раз выше «радиояркости» Солнца на этих волнах в периоды, когда на его поверхности нет или почти нет пятен<sup>2</sup>.

Внутреннее проявление этой информационной революции приводит к тому, что руководители современных учреждений, предприятий, фирм уже не могут обойтись без автоматизированных информационных систем. Для того чтобы хорошо управлять, чтобы обеспечивать управленческий цикл, надо непрерывно собирать, обрабатывать, передавать большое количество сведений, стало быть, нужны эффективные методы и средства сбора, обработки и передачи значительных потоков информации<sup>3</sup>.

Информация является одной из фундаментальных характеристик мироздания наряду с материей, энергией и пространством-временем<sup>4</sup>. Она связана с такими свойствами материи, как отражение, структура, разнообразие<sup>5</sup>. Информация стала первоосновой жизни современного общества, предметом и продуктом его деятельности<sup>6</sup>. Количество информации в системе есть мера организованности системы<sup>7</sup>. Следует иметь в виду, что обилие информации не всегда способствует

нем. – М.: Диалог-МИФИ, 1996. – С. 13.

<sup>1</sup> Анисимов А.В. Информатика. Творчество. Рекурсия / Отв. ред. А.Г. Ивахненко. – Киев: Наукова думка, 1988. С. 5.

<sup>2</sup> Шкловский И.С. Вселенная, жизнь, разум / Под ред. Н.С. Кардашева и В.И. Мороза. 6-е изд. доп. – М.: Наука, 1987. – С. 166.

<sup>3</sup> Вайнер М.Я. Информатика в военном деле. М., 1989. С. 9.

<sup>4</sup> Кабанов А.А. Закон сохранения информации // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 17 секции 20 международной конф. «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в Санкт-Петербургском университете МВД России, 14 апр. 2001 г. – СПб.: СВПбУ МВД России, 2001. – С. 5.

<sup>5</sup> Гаврилов О.А. Курс правовой информатики: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2002. – С. 1.

<sup>6</sup> Киселев С.В. Проблемы расследования компьютерных преступлений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1998. – С. 3.

<sup>7</sup> Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. – М.: Наука, 1983. – С. 56.

совершенствованию принятия управленческих решений<sup>1</sup>.

С началом эры научно-технических открытий в сфере передачи информации область применения термина «информация» была значительно расширена. Информация превращается в стратегический ресурс, первичным становится не стоимость труда и естественных ресурсов, а стоимость знаний<sup>2</sup>. Развитие математических знаний и появление прикладной теории информации, развитие биологии и генетики, появление кибернетики, теории систем, информатики предопределило становление термина «информация» в качестве общенаучного понятия<sup>3</sup>. Понятие «информация» стало включать обмен сведениями между людьми, человеком и автоматом, автоматом и автоматом; обмен сигналами в животном и растительном мире; передачу признаков от клетки к клетке, от организма к организму<sup>4</sup>. В таком определении, как мы видим, обозначается скорее сфера применения знаний об информации, нежели даётся определение понятия. В настоящее время<sup>5</sup> встречается более тридцати определений понятия информации, и видимо, выработка единого понятия, которое удовлетворило бы все претензии учёных, является делом будущего.

Среди наиболее авторитетных определений, помимо обыденного и общенаучного, называют определение основателя кибернетики Н. Винера, – «информация есть обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему и приспособления к нему наших чувств»<sup>6</sup>; определение основателя теории информации К. Шеннона — «информация есть снятая, сокращённая неопределённость»<sup>7</sup>; определение, сформированное на основе ленинской гипотезы о присущем материи свойстве отражения, которая в свою

---

<sup>1</sup> Таратухина О.А., Кабанов А.А. Влияние мотивации и информационного обеспечения на деятельность организации // Современные проблемы права: Материалы межвузовской конф. в СПбГИЭУ, Санкт-Петербург, 23-24 янв. 2004 г. / Под науч. ред. Н.В. Бугеля. – СПб.: СПбГИЭУ, 2004. – С. 75.

<sup>2</sup> Юсупов Р.М., Заболотский В.П. Научно-методологические основы информатизации. – СПб.: Наука, 2000. – С. 3.

<sup>3</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 24, 37.

<sup>4</sup> Советский энциклопедический словарь. М., 1981. С. 505.

<sup>5</sup> Соколов Б. В., Алексеев А.В. Теория информации: эволюция взглядов и подходов, современные проблемы и возможные пути развития // Проблемы информатизации. 2001. № 3. С. 26-29.

<sup>6</sup> Винер Н. Человек управляющий. – СПб.: Питер, 2001. – С. 14.

<sup>7</sup> Шеннон К. ред. Работы по теории информации и кибернетике: Сб. статей. – М.: Изд. иностр. лит., 1963.

очередь является основой материалистической теории познания, – «информация есть отражённое разнообразие»<sup>1</sup>; «информация – степень снятия неопределённости, степень упорядоченности, сведения и сообщения»<sup>2</sup>; и др.

Всю информацию человек принимает от внешнего мира с помощью своих пяти органов чувств: зрения, слуха, осязания, вкуса и вестибулярным аппаратом<sup>3</sup>. К этому можно добавить, пожалуй, ещё потребление информации на молекулярном уровне в процессе переработки пищи. Однако наибольшую часть *сознательно анализируемой* информации человек получает посредством зрения и слуха. Причём известно<sup>4</sup>, что соотношение площадей сенсорной коры головного мозга зрительной и слуховой областей составляет 100:1. То есть, зрение является основным источником информации человека о внешнем мире. Старинная китайская мудрость гласит: «Одна картина может сказать больше, чем десять тысяч слов»<sup>5</sup>. Установлено, что канал словесной (вербальной) информации очень узок: с помощью слов человек может воспринимать и передавать не более 16 единиц информации в секунду. А зрительная и слуховая информация, воздействующая непосредственно на наши органы чувств, может достигать гигантской величины – миллионов единиц в секунду<sup>6</sup>. Информация как категория товарного продукта, имеет действительную и потенциальную ценность и, как любой другой вид ценности, охраняется и защищается в интересах её собственника или владельца правовыми институтами<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации: Учеб. пос. – М., 1994. – С. 161.

<sup>2</sup> Кабанов А.А. Информационная природа открытий // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 17 секции 21 международной конф. «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в Санкт-Петербургском университете МВД России, 27 апр. 2002 г. – СПб.: СВПбУ МВД России, 2002. – С. 44.

<sup>3</sup> Кабанов А.А. Предыстория информатики как фундаментальной науки // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России № 2 (18) 2003. – С. 194.

<sup>4</sup> См. напр., Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. – М.: Наука, 1983. – С. 221.

<sup>5</sup> Цит. по: Католин Л. Кибернетические путешествия. М., 1967. С. 80.

<sup>6</sup> Там же. С. 81.

<sup>7</sup> Кабанов А.А., Кадулин А.В. Проблемы охраны авторских прав разработчиков электронных учебников в системе дистанционного обучения // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 17 секции 20 международной конф. «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в

Гуманитарные и социальные науки во многом отвлечены от проблемы поиска сущности информации и опираются, как правило, на обыденное определение понятия информации. Социальные исследования рассматривают проблемы информации в контексте вопросов о мышлении и познании, о языке и культуре, о коммуникационных процессах и эффектах в обществе. Информация и информационные взаимодействия являются объектом рассмотрения в разделах таких базовых гуманитарных наук, как логика, социология, психология, лингвистика. В центр внимания всей политики и науки выдвигается человек, его творческая деятельность, благоденствие, достоинство и правовая защищённость<sup>1</sup>. Проблемам информации в обществе посвящается и ряд комплексных областей научного знания, таких как семиотика, коммуникативистика, теория информационного общества<sup>2</sup>.

Иными словами, объём и многообразие исследований в области информации и информационных процессов весьма велики, а научное определение понятия «информация» окончательно не выявлено. Объём информации, необходимой для использования в повседневной деятельности, ежегодно удваивается<sup>3</sup>. Тем не менее, такое обстоятельство несколько не мешает в собственно юридических исследованиях разрабатывать вопросы регулирования отношений по поводу информации. Подобно другим социальным отраслям знания принципиальными для правовой науки являются, прежде всего, факты и закономерности в области информационных процессов и эффектов в обществе. По этой причине существующее в Российском законодательстве определение информации, которое опирается главным образом на обыденное толкование термина, можно считать приемлемым: информация есть сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления<sup>4</sup>.

---

Санкт-Петербургском университете МВД России, 14 апр. 2001 г. – СПб.: СВПбУ МВД России, 2001. – С. 46.

<sup>1</sup> Сальников В.П. Правовая культура: теоретико-методологический аспект: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Л.: ЛГУ, 1990. – С. 7.

<sup>2</sup> См. подр.: Конечная В.П. Социология коммуникации. М., 1997; Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.И. Ингоземцева. М., 1999; Лотман Ю.М. Семиосфера. СПб., 2000.

<sup>3</sup> Артамонова Г.К. Человек и система государственного управления (теоретический и организационно-правовой аспект): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1997. – С. 13.

<sup>4</sup> Ст. 2 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // РГ от 22.02.1995 г. (с изм. от

Для того, чтобы проиллюстрировать значение и особенности явления информации как объекта общественных отношений, кратко остановимся на генезисе информационных процессов. В специальных исследованиях обычно выделяются такие типы информации, как структурная, биологическая и социальная, каждый из которых является принадлежностью соответствующих фаз движения материи: неорганической, органической и социальной материи. Считается, что объективно существующая в неживой природе структурная информация, накапливающаяся по мере эволюции материальных систем, повышает организованность объектов неорганического мира<sup>1</sup>. Информационные процессы в материальных системах протекают посредством циклических взаимодействий пространственно-временного континуума мира, т.е. информации в виде изменяющихся во времени тепла, света и т.д.<sup>2</sup>, и цепи химических реакций, катализа и автокатализа<sup>3</sup>.

На протяжении всей истории человеческого общества социальные функции информации значительно не изменялись. Однако прошлый век был отмечен появлением на базе социальных информационных процессов принципиально новых проблем. С одной стороны, возникновение радио и телевидения как средств массового распространения информации в значительной степени обеспечивало возможность установления антидемократических политических режимов, тотального идеологического контроля<sup>4</sup>, появлению проблемы массовой культуры и негативного ценностного влияния, а также целого ряда вытекающих отсюда проблем. Особую опасность представляет расширение и обострение информационного противоборства правоохранительных органов и преступного мира<sup>5</sup>.

С другой стороны, открытия в области связи, создание компьютера и его массовое использование, строительство глобальных сетей передачи данных, обнаруживают тенденцию к изменению образа жизни и труда современного человека, становлению информации как важнейшего ресурса производства и потребления в современных развитых

10.01.2003 // РГ от 15.01.2003 № 5).

<sup>1</sup> См. подробнее: Юзвизин И.И. Информациология. – М., 1996. – С. 14, 23.

<sup>2</sup> Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации. Учеб. пос. – М., 1994. – С. 164.

<sup>3</sup> См.: Кальвин М. Химическая эволюция. – М., 1971. – С. 222-223.

<sup>4</sup> Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 1997. С. 347-348.

<sup>5</sup> Шумилов Н.И. Криминалистические аспекты информационной безопасности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбЮИ, 1997. – С. 3.

обществах<sup>1</sup>. Приведённые обстоятельства сегодня в основном обуславливают рост интереса к проблеме социальной информации и информационных процессов в обществе. «Компьютеры стали таким же привычным элементом нашей жизни, как автомобиль, самолёт, холодильник и телевизор. К числу научно-технических изобретений, терроризирующих человечество, добавился ещё один беспощадный тиран, от которого человечество уже не способно избавиться»<sup>2</sup>. Одной из концепций современного общества является постмодернизм, т.е. социально-политическая ситуация, которую иногда называют постиндустриальным периодом или «информационным обществом» с его «осевым принципом» (Д. Белл) – теоретическим знанием<sup>3</sup>.

Итак, циркулирующую в обществе информацию принято называть социальной информацией. Она представляет собой знания, сообщения, сведения о социальной форме движения материи и обо всех других её формах в той мере, в какой они используются обществом, человеком, вовлечённым в орбиту общественной жизни<sup>4</sup>. Среди наиболее общих отличительных признаков социальной информации обычно выделяют в различных вариациях следующие: самостоятельность по отношению к носителю, возможность многократного использования, сохранение передаваемой информации у передающего субъекта, способность к сохранению, агрегированию, интегрированию, накоплению и сжатию, количественная определённости, системность<sup>5</sup>. В таком наиболее общем виде социальная информация оказывается в пределах рассмотрения правовой науки.

Всякое общественное отношение по существу является информационным, поскольку осуществляется на основе общения людей, обмена информацией. Однако если согласиться с такой постановкой во-

---

<sup>1</sup> См.: Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. М., 1999. С. 48-49.

<sup>2</sup> Зиновьев А.А. Глобальный человек. – М.: Центрполиграф, 1997. – С. 136.

<sup>3</sup> Сергейчик Е.М. Философия истории. – СПб.: Изд. «Лань», СПб университет МВД России, 2002. – С. 43.

<sup>4</sup> Афанасьев В.Г. Социальная информация. М., 1994. С. 13.

<sup>5</sup> Монахов В.Н. Право и СМИ в виртуальной среде // Научно-техническая информация. Серия 1. 2001. № 9 С. 20; Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 40; Кабанов А.А. Виртуальное лицо – новый субъект права? // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 16 секции 22 международной конф. «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в Санкт-Петербургском университете МВД России, 19 апр. 2003 г. – СПб.: СВПУ МВД России, 2003. – С. 19-21.

проса, проблемы регулирования информационных отношений будут эквивалентны проблемам регулирования общественных отношений в целом. Следовательно, необходимо сузить предмет рассмотрения. Информационное отношение выступает в качестве особого предмета правового регулирования, отличного от любого другого общественного отношения, если социальная информация будет непосредственным объектом общественного отношения, если отношения будут возникать по поводу именно информации, если информация будет не средством, а целью общественного отношения.

При рассмотрении вопроса о выделении в системе общественных отношений особых информационных отношений, а также о возможности и необходимости их правового регулирования, можно опереться на типологию социальных информационных процессов. Наиболее удачной является типология, которая иллюстрирует особое место и особое значение информационных отношений в системе общественных отношений в целом. Это позволит в дальнейшем подойти к оценке особенностей правового регулирования отношений в области информационного обмена. Одной из таких классификаций социальных информационных процессов выступает классификация, предложенная, в частности, Е.В. Дмитриевым и другими исследователями.

«Информационные процессы в человеческом обществе с его техникой приобретают качественно новый характер. К ним относятся процессы, протекающие в кибернетических устройствах, а также познание, коммуникация и управление. Специфика их содержания определяется социальным характером информации, которая является результатом активного и всестороннего осмысления и осознания человеком явлений окружающей действительности в процессе её практического освоения»<sup>1</sup>. Информационный взрыв привёл к тому, что требуемый объём знаний, количество новых дисциплин, профессий резко возросло. Получаемые знания обесценились<sup>2</sup>.

В данной типологии выделены настолько фундаментальные сферы человеческой деятельности, что можно обнаружить определённую корреляцию типов социальных информационных процессов и традиционно выделяемых в философском знании типов деятельности познающего субъекта вообще: познавательную, ценностно-ориентацион-

<sup>1</sup> Дмитриев Е.В. Диалектика содержания и формы в информационных процессах. Минск, 1973. С. 163–164.

<sup>2</sup> Иванченко Л.А. Российский федерализм в контексте региональных интересов: проблемы и решения. – СПб.: СПб академия управления и экономики, 2006. – С. 114.



ную и практическую деятельность<sup>1</sup>.

Какие из приведённых выше социальных информационных процессов могут подлежать правовому регулированию именно как информационные отношения? Познание есть процесс отражения и воспроизведения действительности в мышлении<sup>2</sup>. Иными словами, в самой процедуре деятельности по идеальному воспроизведению действительности нет общественного отношения. Отношения в области познания существуют между объектом и познающим субъектом, но отношения между двумя субъектами уже будут выступать как процесс обмена результатами познания, т.е. как процесс коммуникации. Общественное мнение формируется во многом стихийно. Воздействовать на него можно только через сложный механизм массовых коммуникаций<sup>3</sup>. Поэтому социальное или коллективное познание есть совокупность индивидуального познания и коммуникации. Например, работа исследовательского института над какой-либо научной проблемой сочетает в себе разработку некоторых сторон проблемы отдельными сотрудниками и в то же время обмен сведениями о достигнутых результатах, т.е. и познание, и коммуникацию.

Познание регулируется законами мышления, а не права. Правовые нормы способны влиять на адекватность отражения действительности в сознании индивида, только если объектом познания будет правовая реальность. Но правовые нормы при этом будут играть роль не регуляторов процесса познания, а посылок для формирования выводов. При этом если теория права разрабатывает принципы практического применения обязательственного права, философия права ориентируется на вопрос о соотношении морали и права<sup>4</sup>. С другой стороны, философия права призвана изучать правовые принципы, а более точно – нравственно-правовые принципы, которые лежат в основе правотворчества и правоприменения<sup>5</sup>.

Другой тип социальной информации и информационных процессов в обществе объединяется понятием управления. В общем смысле управление является функцией организованных систем различной

<sup>1</sup> Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. М., 1998. С. 236.

<sup>2</sup> См., напр.: Советский энциклопедический словарь. М., 1981. С. 1035.

<sup>3</sup> Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2004. – С. 54-55.

<sup>4</sup> Чукин С.Г., Сальников В.П., Балахоннский В.В. Философия права: Учебник / Под общ. ред. В.П. Сальникова, Г.Н. Хона. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – С. 15-16.

<sup>5</sup> Кузнецов Э. В. Философия права в России. – М.: Юрид. лит., 1989. – С. 182.

природы (технических, биологических, социальных), обеспечивающей их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности<sup>1</sup>. В правовом знании традиционно вопросами управления занимается административно-правовая наука, и именно в рамках проблем государственного управления А.Б. Венгеровым был поставлен вопрос о выделении в системе общественных отношений качественно нового типа отношений. Учёный отмечал следующее: «Предметом (содержанием) информационных отношений выступают различные операции с информацией, а предметом (содержанием) управленческих отношений – принятие и реализация (исполнение) решений»<sup>2</sup>. Иными словами, была выделена важная веха в становлении нового вида общественных отношений: отделение производства информации от её использования в процессе управления. Приведённые А.Б. Венгеровым базовые признаки отличия информационных отношений от иных общественных отношений (информация как цель отношения, отделение производства информации от её использования в процессе управления) находят поддержку у большинства учёных, занимающихся этими проблемами<sup>3</sup>.

Ещё один тип социальных информационных процессов, стоящий в классификации несколько особняком, это процессы, протекающие в кибернетических устройствах. К числу социальных информационных процессов они отнесены в связи с тем, что функционирование кибернетического устройства контролируется человеком. Правовое регулирование не может внедряться в систему «автомат-автомат», поскольку оно действенно лишь применительно к общественным отношениям, но не передаче электромагнитных сигналов по каналам связи. Однако функционирование кибернетических устройств, опосредованное общественными отношениями по поводу автоматической обработки информации и передачи сигнала, выражается в более широкой формуле «человек-автомат-человек».

Уместно говорить о правовом регулировании отношений по по-

---

<sup>1</sup> Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права. Учебник. – М., 1995. – С. 3.

<sup>2</sup> Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические вопросы). – М., 1978. – С. 47.

<sup>3</sup> Просвирнин Ю.Г. Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования. – Воронеж, 2000. – С. 235; Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. – СПб., 2005. – С. 151.

воду функционирования кибернетических устройств, но не процессов, протекающих в кибернетических устройствах. Поскольку мы уже имеем дело с иным типом социальных информационных процессов, отличным от процессов, протекающих в кибернетических устройствах, он будет принадлежать в качестве подвида какой-либо из иных систем социальных информационных процессов, либо всем вместе. Последний вариант представляется более предпочтительным, поскольку кибернетическое устройство может выступать в познании, коммуникации и управлении в качестве посредника соответственно между субъектом и объектом познания, между людьми в процессе коммуникации и между управляющим и управляемым субъектами.

Таким образом, мы пришли к последнему виду социальных информационных процессов, в котором и получают свое выражение информационные отношения. Процесс социальной коммуникации удовлетворяет всем общим признакам, которые выделяются для разграничения информационных отношений и иных общественных отношений: информация является целью коммуникации, процесс коммуникации отделён от деятельности по использованию информации в управлении или непосредственной практической деятельности по преобразованию материальных систем.

Содержание информационных отношений раскрывается в различных операциях с информацией, производимых человеком. А.Б. Венгеров выделял традиционную для исследований проблем информатизации систему таких операций: регистрация, сбор, передача, хранение, обработка<sup>1</sup>. Современное законодательство знает и другую систему операций с информацией, воплощённую в правомочиях индивида в области информации: поиск, получение, передача, производство и распространение<sup>2</sup>. Разумеется, нельзя в принципе исключать и других форм работы с информацией, которые имеют место в общественной практике и могут нуждаться в правовой защите.

Для рассмотрения вопроса об особенностях правового регулирования информационных отношений можно предложить наиболее простую схему, в которую укладываются, так или иначе, все возможные виды операций с информацией: производство, распределение и потребление информации.

Этап производства информации охватывает все стадии подго-

---

<sup>1</sup> Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические вопросы). – М., 1978. – С. 27.

<sup>2</sup> Ч. 4 Ст. 29 Конституции РФ.

товки информационного продукта к его последующему распределению и потреблению. Момент субъективного познания, образующий самостоятельный вид информационного процесса, как было установлено ранее, не включается в модель коммуникации. Но с момента фиксации информации на материальном носителе, позволяющей эту информацию воспринять как таковую, начинается подготовка к циркуляции информации в общественных отношениях, что образует почву для возможного правового регулирования.

На этапе производства информации получают своё выражение такие действия, как формирование материально-технического и организационного базиса, объективация информации на материальном носителе, создание условий для непосредственной передачи информации, поиск адресатов. Таким образом, правовое регулирование может проникать в отношения, связанные с производством информации.

Потребление информационной продукции в отличие от её производства входит в структуру коммуникации, являясь её конечным этапом. В то же время, в отличие от использования информации, которое является уже принадлежностью социального управления, т.е. иного информационного процесса, нежели коммуникация, потребление означает лишь фактический доступ к информации и ознакомление с ней<sup>1</sup>. Формирование управленческого решения может происходить в процессе ознакомления с информацией. Однако принятие решения не всегда является обязательным при получении информации. Единственной целью коммуникации может быть информация сама по себе, как, например, при ознакомлении с телевизионными новостями или развлекательной информацией.

Выбор потребляемой продукции является личным делом потребителя. Поэтому правовые нормы, устанавливающие, что допустимо и недопустимо потреблять, являются сомнительными: спрос устанавливается общественной культурой потребления, а не властными предписаниями. Однако распространение и производство продукта, которое ставит себе противоправные цели, либо приводит к соответствующим последствиям в отсутствие умысла, разумеется, должно быть пресечено. Тем более что в случае с информационным продуктом наносимый потребителю вред нередко бывает сложно оценить. Для того, чтобы целое функционировало упорядоченно и не рождало фантомов, каждый элемент должен иметь свободу воли – возможность вести себя ха-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Тиновичкая И.Д. Информационное право и информационные отношения // Проблемы информатизации. М. 1999. № 3. С. 46.

отически<sup>1</sup>.

Правовая ответственность за качество информационного продукта ложится на производителя и распространителя информации, поэтому в общем смысле именно они отвечают за отсутствие вредных последствий при потреблении информации. При активном поведении потребителя в процессе поиска информации, если только поиск не осуществляется с целью профессиональной переработки информации для последующего распространения, ответственность за качество информационного продукта также возлагается на производителя и распространителя информации. Иными словами, потенциал правового регулирования оказывается применимым к предшествующим потреблению стадиям коммуникационного процесса.

Распределение информации выступает в качестве центрального этапа коммуникационного процесса, в котором получает внешнее выражение созданная на предшествующей стадии информация как объект коммуникации, и предопределяются последствия потребления информации. Как утверждал Геродот, «если не высказаны противоположные мнения, то не из чего выбирать наилучшее»<sup>2</sup>. Действия субъектов именно по распределению информации в наибольшей степени доступны для эффективного правового регулирования и контроля за исполнением норм. Для определения характерных черт отношений по распределению информации принципиальное значение имеют особенности передаваемой информации и свойства канала коммуникации, т.е. содержание распределяемых сообщений и способ их распределения, которые обуславливают значимость информации для конкретных потребителей и общества в целом. Рассмотрим оба этих момента подробнее.

Среди видов информации по её содержанию можно выделить научную, художественную, религиозную, развлекательную и другие виды. Однако постановка вопроса об особенностях регулирования информационных отношений в зависимости от общей тематической направленности информации не является продуктивной. Специфика правового регулирования информационных отношений в зависимости от содержания передаваемых сообщений можно вычлениить на основе более общего понимания содержания информации. При таком понимании содержание информации выражается не в тематике сообщений, а в

---

<sup>1</sup> Малинецкий Г.Г. Проект «Информхаос». – М.: Российский открытый университет, 1992. – С. 33.

<sup>2</sup> Мудрость тысячелетий: Энциклопедия. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. – С. 75.

способности информации заключать в себе знания и моральные ценности.

На этом основании можно привести следующее суждение. В отличие от социального управления в процессе коммуникации непосредственно не достигается каких-либо практических задач, т.е. не реализуется намерение непосредственного преобразования системы, здесь не принимается решений. Целью установления отношений является сам по себе момент общения, обмен знаниями и ценностями, информацией. Как подчёркивалось ранее, это основной критерий отличия информационных и управленческих отношений. В этом смысле введение правовых норм как механизма социального управления в систему коммуникации уже представляет собой проблему. Между тем её суть раскрывается именно в вопросе о знаниях и ценностях как содержании коммуникации.

Правовое регулирование коммуникации может свободно проявлять себя лишь в том отношении, в котором не затрагивается сущность знаний и ценностей и обмена ими в обществе. Признание возможности введения методов управления применительно к содержанию информации означает и отрицание коммуникации<sup>1</sup>. Внедрение правового регулирования в систему знаний и моральных ценностей говорит о подчинении всей социальной коммуникации неким официальным, легально установленным стандартам достоверности, правдивости, правильности идей, концепций и ценностей. Таким образом, недопустимость вмешательства в содержание сообщений является общей предпосылкой для существования социальной коммуникации как таковой.

Но насколько формула о недопустимости вмешательства правовых норм в содержание сообщений является абсолютной? Императивный и системный характер нормативного регулирования, действительно, образует потенциал для угрозы установления официальных стандартов правдивости или правильности. И в общем смысле существующие проявления нормативного вмешательства в содержание сообщений весьма близки к этой цели. Тем не менее, правовые системы, достаточно развитые для того, чтобы держать вмешательство в содержание циркулирующих в обществе сообщений под правовым контролем и пресекать любые проявления произвольных отклонений от правил такого вмешательства, допускают возможность нормативного воз-

---

<sup>1</sup> См.: Фарман И.П. Социально-культурные проекты Юргена Хабермаса. М., 1999; Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Отв. ред. Б.В. Марков; Пер. с нем. СПб., 2000.

действия подобного рода. Условно можно выделить следующую общую систему оснований регулирования информационных отношений в зависимости от содержания сообщений.

Во-первых, регулируются отношения по поводу содержания информации, открытое распространение которой должно быть ограничено в связи с нарушением прав и интересов граждан. Это относится, например, к информации, содержащей призывы к насильственному свержению конституционного строя, охраняемую законом тайну, сведения клеветнического или оскорбительного характера и т.д. В отечественном законодательстве действия по распространению такого рода информации в основном составляют институт злоупотребления свободой массовой информации<sup>1</sup> и образуют составы правонарушений<sup>2</sup>.

Во-вторых, регулируются отношения по поводу информации, доступ к которой недопустимо ограничивать. Такая недопустимость ограничения доступа к информации связывается обычно с тем, что одной из сторон коммуникации выступает непосредственно государство. В данном случае имеется в виду информация, затрагивающая права и свободы граждан, которую обязаны предоставлять им органы власти, а также информация, которую органам государственной власти обязаны предоставлять граждане и организации.

В-третьих, могут регулироваться отношения по поводу содержания информации, присутствие которой в информационном обмене является желательным в соответствии с официальной политико-правовой позицией. Так, нередко оказывается воздействие на содержание коммуникаций посредством установления особых льгот и привилегий в отношении производителей общественно-политической, правовой, научной, религиозной информации, информации о классической культуре и национальной истории, информации, ориентированной на детскую и юношескую аудиторию, аудиторию инвалидов и иных слабо защищённых слоев населения. Важно подчеркнуть, что в данном случае имеет место не столько ограничение информационного обмена по содержанию, сколько стимулирование его отдельных направлений, которые избираются в соответствии с задачами поддержания обмена наиболее социально ценной информацией.

---

<sup>1</sup> Ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Российская газета. 08.02.1992 г. (с последними изм. от 21.07.2005 № 127-ФЗ// СЗ РФ от 25.07.2005 № 30 (часть 1) ст. 3104).

<sup>2</sup> Например, п. 2 ст. 129 УК РФ «Клевета, содержащаяся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации», а также ст. 130, 137, 280, 282, 354 УК РФ.

По существу, только первый из перечисленных типов правового вмешательства в информационный обмен в зависимости от содержания сообщений может представлять угрозу процессу распределения знаний и ценностей в обществе. Причина состоит в том, что этот тип содержательного регулирования способствует полному выведению из системы информационного обмена или затруднению циркуляции отдельных групп сведений. Однако в связи с тем, что распространение таких сведений образует составы правонарушений, для реализации ограничений информационного обмена требуется детальная разработка механизмов установления ответственности, предусматривающая и гарантии защиты прав субъектов коммуникации.

Помимо приведённых исключений публичное право не вмешивается в содержание сообщений. Наиболее полно и системно право проявляет себя в отношении создания гарантий свободного обмена знаниями и ценностями в обществе. Естественно, что ядром системы гарантий является обеспечение невмешательства в содержание производства и распространения информации, в которое встроены упомянутые выше исключения. В отношении всего остального массива информации публичное право отзывается созданием организационных, экономических и иных предпосылок, стимулирующих информационное производство и совершенствующих каналы распределения информации.

Составная часть характеристики стадии распределения информации – это способ её распределения, который находит выражение в особенностях канала коммуникации. Позволительно выделить два принципиальных способа распространения информации: массовое и немассовое. Наличие массового характера распространения информации в соответствии с существующим в отечественном законодательстве критерием определяется неограниченным кругом получателей информации, неопределенностью адресата, т.е. в соответствии с качественным, а не количественным критерием<sup>1</sup>. Соответственно немассовая коммуникация определяется строгой конкретностью адресата.

В системе распространения массовой информации можно выделить непосредственную массовую коммуникацию и коммуникацию, опосредованную техническими средствами, обеспечивающими повышенную массовость распространения информации. Формами непо-

---

<sup>1</sup> В соответствии со ст. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 г. № 2124-1 «под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы».



средственной передачи массовой информации являются различные массовые мероприятия с персонально неопределённым составом участников (потребителей): собрания, митинги, лекции, театрализованные представления и прочее. Формы опосредованной передачи информации будет логично определять по типам соответствующих технических средств. Исторический срез совершенствования технологий распространения информации свидетельствует о достижении цели максимизации объёма аудитории. Причём обнаруживается закономерность не полной замены одного типа распространения информации более совершенным, а их «наслаивания». Безусловно, для развития новых информационных технологий нужны дополнительные инвестиции, а также внедрение зарубежного опыта<sup>1</sup>.

Можно привести следующие основные типы современных способов опосредованного распространения массовой информации, а также их характеристики, влияющие на специфику правового регулирования информационных отношений.

Во-первых, эфирное телевизионное и радиовещание. Оно характеризуется достижением наибольших объёмов аудитории; использованием естественного и ограниченного радиочастотного ресурса; эффектом присутствия и повышенной эмоциональной восприимчивостью потребителей в отношении передач; не критичностью потребительского восприятия информации ввиду интенсивности информационного потока.

Во-вторых, персональные компьютеры, совмещённые с информационными сетями: возможность выбора потребителем информации, практически неограниченной по тематике и объёму; возможность двусторонней связи, при которой пользователь компьютера одновременно может быть и потребителем, и производителем информации.

В-третьих, периодическая печать: отсутствие естественных технологических ограничений распространения информации; ориентация на повышенное содержание новостных материалов; возможность критической оценки материалов; разнообразие мнений и оценок достигается не в каждом печатном органе отдельно, а совокупно, применительно к абстрактному производителю информации и абстрактному читателю.

В-четвёртых, распространение кино- и видео-продукции, книг, компакт-дисков, аудиокассет, т.е. распространение информации на

---

<sup>1</sup> Гневко В.А. Учебное заведение в условиях экономики переходного периода. Концепция развития образования. – СПб.: ИЭиУ, 2001. – С. 133.

мобильном носителе: творческая основа производимого информационного продукта; ориентация на социокультурную, идейную сферу; ориентация на протяжённое во времени потребление; необходимость в виду социальной направленности искусственного выделения из числа иных информационных продуктов, массовое производство которых не требует значительных творческих затрат.

В-пятых, размещение информации на статических объектах в местах больших скоплений людей (плакаты, стенды, табло и т.п.): ориентация на восприятие небольшой информационной порции за короткое время, ввиду чего информация предлагается с расчётом оставить глубокий след в сознании человека; как правило, таким образом, распространяются рекламные или агитационные материалы; распространение ограничено, обычно лишь выгодой собственников объектов и уместностью близкого расположения к детским, религиозным и иным подобным культурным учреждениям<sup>1</sup>.

Немассовые коммуникации получают своё развитие в несколько иной плоскости, нежели массовое распространение информации. Как отмечалось выше, основным отличием немассовой коммуникации является конкретность адресата. Поэтому причина совершенствования немассовых коммуникаций кроется не в возможности массового распространения информации, а в большой ценности определённого рода информации для ограниченного числа субъектов. В немассовых коммуникациях также могут использоваться технические средства распределения информации, однако, они выполняют задачу оптимизации связи участников и обеспечения строгого контроля доступа к информации. Не обозначая какой-либо строгий критерий классификации, можно условно выделить следующие относительно самостоятельные виды немассовых коммуникаций.

Во-первых, коммуникации, при которых профессиональный производитель информации оказывает аналитические, консультационные и иные подобного рода услуги. В отношении предложения таких услуг адресат неконкретен, но в отношении производства информации потребитель строго определён, поскольку производство информационного продукта осуществляется на основе его индивидуального заказа. Этот тип немассовых коммуникаций является пограничным с массовыми коммуникациями. При возникновении массового спроса он

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Шевердяев С.Н. Информационные отношения и система информационного законодательства // Законодательство и практика средств массовой информации. 1999. № 1. С. 3-8.

может преобразоваться в ту или иную форму массового распространения информации, либо в различные переходные формы, например, абонентское информационное обслуживание.

Во-вторых, коммуникации, в которых ценность информации основывается на её недоступности всем остальным субъектам и возможностью её исключительно индивидуального потребления и использования. К информации, принадлежащей данному виду немассовой коммуникации, обычно относят сведения, составляющие охраняемую законом тайну. Циркуляция информации носит закрытый характер: как правило, при этом возможно распределение сведений, составляющих коммерческую тайну, - лишь между сотрудниками фирмы, а сведений, составляющих государственную тайну, - между имеющими допуск служащими государственных органов. В отличие от первого типа немассовой коммуникации, вторичное производство идентичной информации означает потерю ценности обладания такой информацией для прежнего потребителя. Применительно к информации такого рода как тайна частной жизни, профессиональная или служебная тайна, логично говорить не о производителе информации, а об источнике информации. В последнем случае в сохранении закрытого режима коммуникации будет заинтересован уже не заказчик (пользователь), а источник информации.

Наконец, индивидуальное непосредственное общение также относится к системе немассового распределения информации. В отличие от первых двух типов немассовой коммуникации эта форма распространения информации, как правило, не нуждается в правовой защите. По этой причине проникающие в отношения по обмену информацией в непосредственном общении правовые нормы не затрагивают вопросов действия канала коммуникации.

Такими, в общем виде, представляются специфические черты информационных отношений в зависимости от содержания сообщений и канала коммуникации в центральной стадии коммуникационного процесса – распределении информации.

В заключение параграфа можно коснуться некоторых наиболее актуальных вопросов, отсутствие решения которых является препятствием установления единой и взаимосвязанной системы правового регулирования информационных отношений.

Во-первых, длительное время сохранялась традиция разделения исследований в области информационных отношений на две относительно самостоятельных ветви. Первая рассматривала главным образом в конституционно-правовом аспекте проблемы правового регули-

рования деятельности средств массовой информации, вторая с прева-лированием административно-правовой методологии разрабатывала проблемы информатизации и информационной безопасности.

Действительно, правовой инструментарий, используемый в раз-решении вопросов массовых информационных процессов и компью-терной обработки и передачи информации, различается. Однако еди-ный предмет в виде информационных отношений и естественные ус-ловия технологической конвергенции влекут необходимость создания целостной системы правового регулирования. В последнее время на-метились существенные шаги к преодолению указанной границы в ос-мыслении проблем правового регулирования информационных отно-шений. В теоретических исследованиях и учебных курсах соответст-вующим образом корректируется методология разработки вопросов регулирования информационных отношений<sup>1</sup>.

Во-вторых, не сформирована единая точка зрения относительно информации как объекта гражданских прав. В целом неразрешённость этого вопроса пока не оказывает значительного влияния на систему и особенности публично-правового регулирования информационных от-ношений. Однако, во-первых, социальное значение товарных инфор-мационных отношений постоянно повышается, во-вторых, вопрос об информации как объекте отношений является одним из корневых тео-ретических моментов правового регулирования информационных от-ношений. По этой причине ликвидация образовавшегося пробела явля-ется довольно актуальной задачей. Сегодня в специальной литературе можно выделить, по меньшей мере, две основные точки зрения на этот счёт.

Позиция И.Л. Бачило состоит в том, что обретение информацией товарной формы и как следствие, её гражданская оборотоспособность основывается на процедуре формализации информации в виде доку-мента и приобретении таким образом информацией статуса информа-ционного ресурса<sup>2</sup>. При включении произведённой информации в со-став информационных ресурсов возникает модель двойной или даже тройной гражданско-правовой защиты, включающей защиту права на документ как на результат выполненной работы, защиту прав автора на форму произведения, а при известных условиях и защиту идеи, за-

---

<sup>1</sup> См. напр.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2005.

<sup>2</sup> Бачило И.Л. Информация - объект права // Научно-техническая информация. Серия 1. 1999. № 8. С. 28.

ключённой в комплекте документов<sup>1</sup>.

В.А. Дозорцев различает отношения по поводу ознакомления и использования информации. Абсолютное право имеет смысл только применительно к её использованию, но собственно информационными являются отношения по поводу ознакомления с информацией. Связи между сторонами товарного информационного отношения имеют чисто обязательственный характер и регулируются нормами Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах. Смысл информационного обязательства состоит лишь в обеспечении фактического доступа к сведениям, а не в перераспределении прав на информацию. Сведения для выступления в качестве товара не нуждаются в какой-либо формализации, они не должны быть для этого и не общедоступными. Все циркулирующие в системе информационного обмена сведения являются открытыми за исключением информации, доступ к которой ограничивает её обладатель. При этом не действует никакая защита обладателя сведений, если третье лицо самостоятельно найдет аналогичные данные или получит их из иного источника<sup>2</sup>.

В-третьих, в стадии становления находится сегодня теория информационного права как самостоятельной отрасли в системе российского права. Образование самостоятельной отрасли, вне всякого сомнения, способствует оптимизации системы правового регулирования информационных отношений. В настоящее время признание самостоятельного характера комплексной отрасли информационного права всё меньше подлежит скептическим оценкам и становится общим местом в исследованиях проблем правового регулирования информационных отношений<sup>3</sup>.

Комплексный характер отрасли информационного права не требует какой-либо трансформации традиционной отраслевой структуры системы права, поскольку «комплексирование не влечет «удвоения» отраслевой принадлежности норм»<sup>4</sup>. Формирование комплексной от-

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Информация как предмет правоотношений // Научно-техническая информация. Серия 1. 1997. № 9. С. 23.

<sup>2</sup> Дозорцев В.А. Система правового регулирования товарных информационных отношений // Научно-техническая информация. Серия 1. 1997. № 9. С. 2; Дозорцев В.А. Вопросы информации в Гражданском кодексе Российской Федерации // Научно-техническая информация. Серия 1. 1998. № 3. С. 1 -2.

<sup>3</sup> См.: Рассолов М.М. Информационное право: Учеб. пос. М., 1999; Кутафин О.Е., Копылов В.А. Проблемы становления информационного права в России // Научно-техническая информация. Серия 1. 1999. № 8. С. 16.

<sup>4</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. / Под

расли характеризуется как подборка институтов различных отраслей права на основе некоторого проблемного среза. Не требуется в таких условиях и обоснования самостоятельного метода правового регулирования, поскольку методология информационно-правового воздействия на общественные отношения базируется на комбинировании методов основных правовых отраслей<sup>1</sup>. Однако поскольку отрасль информационного права находится только в стадии становления, не сформированными окончательно остаются большинство её атрибутов, в том числе и таких принципиально важных для настоящей работы, как принципы информационно-правового регулирования и система институтов.

В связи с приобретением информацией свойств важнейшего ресурса производства и потребления в постиндустриальном обществе в перспективе нельзя исключать постановку вопроса о преобразовании комплексной отрасли информационного права в основную. Новое качество отрасли можно связать с переосмыслением системы правового регулирования отношений по поводу нематериальных объектов в целом, т.е. по существу информации, рассматриваемой в различных контекстах: в контексте права интеллектуальной собственности, защиты нематериальных благ, защиты коммерческой и иного рода тайны, производства информационных работ и оказания информационных услуг. Тяжеловесность и некоторая известная условность системы правовой защиты гражданских прав производителей или обладателей нематериальных объектов уже в настоящее время не отвечает реалиям трансграничного сетевого информационного обмена. Однако формирование отрасли информационного права как основной отрасли влечёт необходимость корректировки цивилистической доктрины, изменению существующей системы международно-правового регулирования в области интеллектуальной собственности, системным теоретическим разработкам и т.д. Пока же перед исследователями стоит более утилитарная задача оптимизации правового регулирования информационных отношений в рамках комплексной отрасли информационного права.

Таковыми оказываются основные закономерности развития ин-

---

ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М., 1998. С. 244; Кузнецов П.У. Правовая методология информационных процессов и информационной безопасности (вербальный подход). Екатеринбург, 2001. С. 121.

<sup>1</sup> Бачило И.Л., Копылов В.А. Есть ли основания для создания отрасли «информационное право» // Информационное общество 1999. № 6. С. 49; Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»: Комментарий / И.Л. Бачило и др. М., 1996. С. 5.

формационных отношений и их правового регулирования применительно к системе права, взятой в целом, т.е. вне зависимости от особенностей правового регулирования отдельных отраслей права.

Правовое регулирование информационных отношений имеет в настоящее время комплексный характер, т.е. является системой, объединяющей конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые нормы и нормы иных отраслей права. Однако вне зависимости от того, признается или нет самостоятельность комплексной отрасли информационного права, конституционно-правовое регулирование информационных отношений остаётся в пределах влияния конституционно-правовой науки и практики.

## **1.2. Современные проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений**

Анализ проблем регулирования информационных отношений с точки зрения конституционного права требует, прежде всего, выделения особенностей, которые определяют в целом возможность конституционно-правового регулирования информационных отношений и его специфику. Такие особенности можно проследить, во-первых, в рассмотрении условий отнесения информационных отношений к предмету отрасли конституционного права. Во-вторых, в изучении специфики проявления системы конституционного права в информационной сфере. Наконец, в-третьих – в специфике влияния на систему правового регулирования информационных отношений общих принципов конституционного строя.

Прежде всего, рассмотрим условия, при которых информационные отношения образуют предмет для конституционно-правового регулирования. Согласно существующим представлениям о предмете конституционного права, оно регулирует не просто важнейшие общественные отношения, поскольку это критерий для разграничения причин правового и иного социального нормирования. Конституционное право регулирует основополагающие общественные отношения. По одному из классических в отечественной юридической науке определений предмета конституционного права, данного с учётом результатов многолетней дискуссии о предмете и наименовании отрасли, предметом государственного (конституционного) права выступают общественные отношения, составляющие основы народовластия, и общественные отношения, возникающие в процессе осуществления принадле-

жащей народу власти<sup>1</sup>. Иными словами, предмет конституционного права составляют общественные отношения, возникающие по поводу власти, или так называемые властеотношения<sup>2</sup>. Статус властеотношений как важнейших из важнейших определяется не тем, что вес власти как социальной ценности больше, чем, например, вес ценностей общественного достатка, безопасности или высокого уровня образования. Власть образует стержень правовой реальности, от которого в большей или меньшей степени зависимы все возможные части и элементы юридической материи<sup>3</sup>.

Общим доводом в отнесении информационных отношений к предмету конституционного права является его положение как ведущей отрасли в системе национального права. Конституционное право регулирует важнейшие общественные отношения в политической, экономической, социальной и духовной сферах общественной практики. Проявление в последнее время самостоятельного значения информационной сферы жизнедеятельности общества приводит к необходимости правового регулирования информационных отношений. При этом нет прямых оснований к утверждению о том, что наиболее принципиальные вопросы информационных отношений составят исключение в возможности их конституционно-правового регулирования<sup>4</sup>.

Из всей совокупности информационных отношений важнейшими для целей конституционно-правового регулирования можно признать взаимодействие субъектов властеотношений, целенаправленно реализующих в своей деятельности возможности поиска, получения, передачи, производства и распространения информации, и выражающие их участие в информационном обмене знаниями и ценностями. Иными словами, информационные отношения становятся властеотношениями в том случае, когда субъекты конституционного права решают вопросы о принадлежности, способе организации и порядке осуще-

---

<sup>1</sup> Советское государственное право. Учебник / Под ред. С.С. Кравчука. М., 1985. С. 13.

<sup>2</sup> В настоящее время нередко в качестве части предмета конституционного права наряду с властеотношениями выделяются отношения между человеком и государством (отношения по поводу гражданской свободы). См., напр.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – М., 2002. – С. 5; Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. – М., 1999. – С. 13.

<sup>3</sup> См., напр.: Мухачев И.В. Проблемы теории Российского конституционного права. – М., 1998. – С. 49-50.

<sup>4</sup> См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М., 2001. – С. 26.



ствления публичной власти посредством воздействия на существующую в обществе систему знаний и ценностей. Таковы условия возможности конституционно-правового регулирования информационных отношений.

Среди отдельных видов информационных отношений, которые в связи с этим включаются в предмет конституционно-правового регулирования, можно обозначить, в частности, отношения по гарантированию гласности деятельности государственных органов; касающаяся предвыборной агитации часть системы отношений по формированию органов власти; отношения по гарантированию существования и развития общественно-политической критики и оппозиционных политических идеологий в обществе, стимулированию разнообразия мнений; и др.

В связи с этим можно предположить, что конституционно-правовое регулирование информационных отношений фактически касается главным образом той части информационного обмена, содержанием которого выступает политическая информация.

Более определённое представление о направлениях и особенностях конституционно-правового регулирования информационных отношений можно получить, связав важнейшие информационные отношения с базовыми категориями, образующими систему конституционного права: основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство государства, система государственной власти и система местного самоуправления<sup>1</sup>.

Рассмотрим вопрос о специфических чертах проявления системы конституционного права в сфере информационного обмена.

Среди основ конституционного строя непосредственное отношение к правовому регулированию информационного обмена имеет фундаментальный принцип идеологического многообразия. Он образует общую канву для конституционно-правового регулирования информационных отношений, содержанием которых является информация о политических ценностях общества. Иными словами, идеологическое многообразие выступает в качестве специальной для информационного обмена основой общественного строя. В системе конституционно-правового регулирования принцип идеологического многообразия взаимодействует с общими конституционными основами, определяющими особенности правового регулирования всех видов об-

---

<sup>1</sup> См. напр.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1999. – С. 23-24.

щественных отношений. В частности, принцип суверенитета в качестве такой общей основы общественного строя имеет особое значение в уяснении пределов свободы информационного обмена в обществе, а также места и значения принципа идеологического многообразия как важнейшей конституционной основы информационного обмена.

Следующая конституционно-правовая категория – основы правового статуса человека и гражданина – имеет значение для регулирования информационных отношений в связи с установлением гарантий свободы мнений и убеждений, свободы слова и печати, а также права на доступ к информации. Конкретное конституционно-правовое регулирование этих прав и свобод получает своё выражение в законодательстве о средствах массовой информации, об информатизации, о доступе к информации органов власти.

Применительно к основам федеративного устройства государства рассматриваются вопросы разграничения полномочий в области информационных отношений, которые относятся к ведению Российской Федерации, совместному ведению и ведению субъектов Федерации. Наконец, с точки зрения системы органов государственной власти и местного самоуправления конституционно-правовое регулирование информационных отношений затрагивает вопросы обеспечения гласности деятельности органов государства, предвыборной агитации при формировании органов государственной власти и местного самоуправления, вопросы органического устройства государства в деле регулирования и контроля в области информационного обмена, общие проблемы обеспечения сохранности государственной и служебной тайны.

Отдельного и внимательного рассмотрения заслуживает вопрос, который довольно проблематично анализировать только в связи с приведёнными категориями конституционного права. Это вопрос о правовом положении средств массовой информации как профессиональных участников информационного обмена, в том числе и политическом его сегменте. С 50-х годов, когда с легкой руки американского журналиста Дугласа Кейтера СМИ стали называть «четвертой властью», и до настоящего времени уже невозможно представить себе осуществление политической власти в обществе и борьбу за власть без опоры на средства массовой информации. В качестве самостоятельного института гражданского общества СМИ играют роль посредника между органами власти и народом, являются как индикатором, так и катализатором политической жизни общества, во многом способны предопределить

эффективность и особенности государственного властвования<sup>1</sup>.

Так в целом можно охарактеризовать систему конституционно-правового регулирования информационных отношений с точки зрения категорий конституционного права.

Следующим направлением определения особенностей конституционно-правового регулирования информационных отношений, является разрешение вопроса о характере воздействия на систему правового регулирования информационного обмена основ конституционного строя. Специальное конституционно-правовое регулирование информационных отношений строится на соответствующих этой сфере отношений конституционных принципах. В зависимости от особенностей национального исторического опыта и традиций его отражения в конституционно-правовой доктрине для отношений по информационному обмену таким специальным принципом может быть принцип идеологического многообразия, свободы информации или свободы мысли и слова. Российская Конституция рассматривает принцип идеологического многообразия (ч. 1 ст. 13 Конституции РФ) в качестве основы общественного строя, признавая за ним значение наиболее важного принципа, в соответствии с которым выстраивается вся система правового регулирования информационных отношений в обществе. Однако в связи с потребностью выяснения роли и места самого принципа идеологического многообразия как специализированной основы общественного строя в целостной системе конституционно-правового регулирования общественных отношений необходимо соотнести его с общими для всех видов отношений конституционными основами. Представляется продуктивным рассмотреть соотношение принципа идеологического многообразия с принципом государственного суверенитета как наиболее универсальной конституционной основой.

Значение государственного суверенитета в системе основ конституционного строя, в том числе и для идеологического плюрализма связано с тем, что именно суверенитет фиксирует факт существования государства в полном смысле слова. Существование самостоятельного

---

<sup>1</sup> Грабельников А.А. Массовая информация в России: от первой газеты до информационного общества. М., 2001. С. 246; Цымбалов Д.Н. Обеспечение прав и законных интересов сотрудников органов внутренних дел (конституционно-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПб университет МВД России, 2005. – С. 84; Черногоров А.Л. Средства массовой информации в системе отношений государственной власти: сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и зарубежных стран: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1998. – С. 3.

государства позволяет гарантировать верховенство права, реализацию прав и свобод граждан, открытость и демократизм правления, т.е. все остальные конституционные основы. И наоборот, несамостоятельное государство не может нести ответственность за гарантирование этих и других демократических принципов, принципа идеологического плюрализма, поскольку зависимо от иного субъекта, принимающего на себя функции такого гаранта<sup>1</sup>.

В правовом поле возможная недостаточность национальных правовых ресурсов для обеспечения плюрализма может быть восполнена за счёт общепризнанных норм международного права или норм правовых систем наднациональных межгосударственных образований, когда приверженность им подтверждается национальным правом суверенного государства<sup>2</sup>. Возможности же гарантирования демократических принципов в несамостоятельном государстве лежат вне правового поля, поскольку иначе принцип государственного суверенитета оказался бы соблюденным.

Рассмотрим подробнее вопрос о месте принципа государственного суверенитета в конституционно-правовом регулировании информационных отношений. Прежде всего, исходя из приведённых выше рассуждений, становится очевидным, что взятая в целом система информационных отношений не может находиться в противоречии с принципом государственного суверенитета, поскольку его отрицание является отрицанием основы для правовых гарантий воплощения в жизнь идеологического плюрализма. Что это может означать для системы правового регулирования информационных отношений?

Отношения информационно-идеологической подсистемы общества являются лишь частью системы властеотношений. Однако, государство, право и иные политические институты и структуры сами по себе являются во многом идеологическими образованиями, принадлежащими миру духовной реальности, надстройке. Они воплощены в политической культуре, находятся в сознании людей и являются их представлениями о том, какими должны быть государство и право и о том, что в связи с этим необходимо предпринимать.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Дорогин В. Суверенитет в советском государственном праве. – М., 1948; Дмитриев Ю.А., Магомедов А.П., Пономарев А.П. Суверенитет в науке конституционного права. – М., 1990.

<sup>2</sup> См. напр.: Мухачев И.В. Проблемы теории российского конституционного права. М., 1998. С. 90; Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М., 1998. С. 264; Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л.М. Энтина. – М.: НОРМА, 2000. – С. 119.

Исходя из этих соображений, понятными и обоснованными становится деятельность государства по упорядочению духовной политической реальности. Один из видных американских исследователей проблем регулирования средств массовой информации М. Прайс говорит по этому поводу следующее: «Неправильно игнорировать необходимость и неизбежность роли государства в производстве и возвращении образов. Государство (чаще — нация, которую она стремится включить в себя) становится, среди прочего, тем, что одними философами и социологами называется *«imaginaire sociale»* («воображаемое общественное»), а другими — набором историй, изобретений или грез. Подобное описание государства никоим образом не очерняет его концепции (или конкретное государство) и не умаляет его легитимности. Оно признает сложность продолжения существования государства и постоянную потребность в передаче набора идеалов и достижений. Содержание поступающих к гражданам образов и информации подпадает под действие этих факторов и устанавливает место истории, патриотизма и лояльности»<sup>1</sup>.

Однако обеспечение требования сохранения политической системы может толковаться как её полная неприкосновенность, поэтому в тоталитарных государствах система информационного обмена политической информации оказывается принципиально закрытой с точки зрения критики, полностью подчиняясь идее охраны государственного суверенитета. Но в современных условиях интенсификации изменений в общественных отношениях отсутствие критики приводит к неспособности политической системы реагировать на внешние изменения, что постепенно ведёт к её гибели. С другой стороны, критика не может быть настолько разрушительной, чтобы также привести к гибели системы по прямо противоположной причине.

Сегодня можно говорить о двух общих тенденциях регулирования информационных отношений. Первая, построенная на принципе классического либерализма *«laissez faire»*, реализованном наиболее показательным в американском обществе, провозглашает относительную неприкосновенность информационных отношений со стороны государства. Первая поправка к Конституции США гласит. «Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих её свободное вероисповедание, ограничивающих свободу слова или печати или право народа мирно собираться и обращаться

---

<sup>1</sup> Прайс М. Телевидение, телекоммуникации и переходный период: право, общество и национальная идентичность. М., 2000. С. 60.

к правительству с петициями о прекращении злоупотреблений»<sup>1</sup>. Государственное регулирование в эту сферу проникает только через судебные решения, что характерно для англо-саксонской правовой системы. Лучшей гарантией свободы мысли и слова здесь считается отсутствие какого-либо закона, а прочность демократии основывается на «равновесии между свободой слова и национальной безопасностью, причём с небольшим нарушением этого равновесия в пользу гласности»<sup>2</sup>. При этом СМИ выступают действенным инструментом социального управления<sup>3</sup>.

Другая традиция, присущая классическому континентальному праву, отдаёт предпочтение сохранению известной роли государственного регулирования, признавая, что «имеет смысл не пускать на самотёк развитие системы радио и телевидения и не заниматься им «как бы между прочим», а активно направлять его»<sup>4</sup>, – как считает Федеральный Конституционный Суд Германии. Но независимо от традиций регулирования везде присутствуют реальные гарантии сохранения политической системы. Механизмы, гарантирующие её устойчивость, не всегда могут быть урегулированы при этом правом, оставаясь в рамках политических соглашений и обычаев.

Учёт принципа суверенитета в зависимости от особенностей взгляда на проблему может различным образом сказываться на построении системы правового регулирования информационных отношений. Можно выделить следующие относительно самостоятельные подходы в изучении значения суверенитета в регулировании информационных отношений.

Во-первых, имеет место подход к правовому регулированию информационных отношений в контексте проблематики международного информационного обмена. Такой подход был особенно актуальным в связи с разработкой и продвижением концепции Нового международного информационного порядка (НМИП), суть которой состояла

<sup>1</sup> Современные зарубежные конституции. Учеб. пос. М., 1992. С. 36.

<sup>2</sup> Современное право СМИ в США / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 1997. С. 78.

<sup>3</sup> Потапов Ю.А. Взаимодействие органов внутренних дел с государственными и общественными средствами массовой информации (организационно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1998. – С. 9.

<sup>4</sup> Хоффман-Рим В. Структурные элементы новой системы радио и телевидения // Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы. Сб. симпозиума Ханса Бредо. На рус. нем. яз. / Под ред. В. Хоффмана-Рима, В.Н. Монахова. – СПб., 1994. – С. 49.

в ликвидации мирового дисбаланса в области информационного обмена<sup>1</sup>. С точки зрения советской стороны, которая отстаивала свои идеологические интересы в мире и поддерживала интересы развивающихся государств, во-первых, в международном информационном обмене позиция развивающихся государств должна быть усилена развитием региональных информационных пулов, во-вторых, предполагалось ограничение информационного влияния развитых в телекоммуникационном отношении государств, т.е. государств западного блока.

Обоснование ограничений в отношении основных государств-коммуникаторов строилось на международно-правовом принципе суверенного равенства государств, закреплённого, в частности, в Уставе ООН. В области информационного обмена это приводило, по мнению советских исследователей, к необходимости государственного контроля национальных СМИ, выступающих в качестве субъектов международных коммуникаций<sup>2</sup>. Без такого контроля суверенитет государств-потребителей информации оказывается нарушенным, а механизмы ответственности государств, к юрисдикции которых относятся СМИ, за нарушение этого принципа оказываются неприменимыми. Очевидно, что такая идея не нашла поддержки в западных странах, а после распада биполярной системы и в странах бывшего советского блока – СНГ.

Однако поставленная в контексте НМИП проблема оказывается не разрешённой по сей день. Общих механизмов по выработке критериев сбалансированного международного информационного обмена и ответственности государств за нарушение принципа суверенного равенства пока не выработано<sup>3</sup>. Разработка данного вопроса частично ведётся применительно к более практическим проблемам, например, проблеме предотвращения «пиратства» при распространении продукции, относящейся к интеллектуальной собственности. Отдельные нюансы указанной проблемы разрешаются при международном распре-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Виноградова С. М. Международный обмен информацией: проблемы свободы и ответственности // Информационное общество. Некоторые аспекты (сборник статей). – СПб., 1999. С. 4-22.

<sup>2</sup> Шевцова С. О. Использование средств массовой информации в свете принципа государственного суверенитета: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1981. – С. 4; Шевцова С.О. Проблема независимости средств массовой информации в свете принципа невмешательства во внутренние дела государств. Деп. рукопись ИНИОН РАН. – М., 1979. – С. 15-16.

<sup>3</sup> См. подробнее: Савельев Д.А. Права человека в области информации (международно-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2002. С. 27-28.

делении телекоммуникационных ресурсов (радиочастотного спектра, геостационарных спутниковых орбит и др.), установлении стандартов электросвязи, а также при распределении логических ресурсов телекоммуникационных систем (телефонная нумерация, доменные зоны и др.) под эгидой авторитетных международных организаций, таких как Международный союз электросвязи, ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) и др.

Примером вполне демократического подхода к регулированию отношений в области международного информационного обмена в духе сотрудничества между государствами служит Европейская конвенция о трансграничном телевидении<sup>1</sup>. Вступление России в Евросоюз, по мнению экспертов, не может быть практической задачей ближайшего времени<sup>2</sup>. Однако, в целом решение проблемы вмешательства во внутреннюю систему информационных отношений возлагается целиком на само государство, его эффективную защиту суверенитета в международном информационном обмене. Данное направление в постановке вопроса о суверенитете в информационном обмене может стать основой для новейших правовых разработок в области международной информационной и политической ответственности, в области международного сотрудничества в решении глобальных проблем информационного обмена.

Во-вторых, проблематика правового регулирования информационных отношений с точки зрения государственного суверенитета обсуждается применительно к рассмотрению влияния современных технологий на характер властеотношений и политическую систему общества в целом. Иногда этот срез проблем обозначается постановкой вопросов об «электронной (компьютерной, цифровой) демократии», «электронного правительства и гражданства»<sup>3</sup>, «виртуального государства»<sup>4</sup> и т.п. Применительно к идее обеспечения государственного

---

<sup>1</sup> Международно-правовые документы в области средств массовой информации / Сост. Н.Н. Довнар. – Минск, 1999. С. 24.

<sup>2</sup> Жамов А. Проблемы вступления России в ЕС: правовой аспект // Правовое регулирование экономической деятельности: Сб. науч. ст. / Под науч. ред. В.Н. Субботина. – СПб.: СПбГИЭУ, 2005. – С. 13.

<sup>3</sup> Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе. – СПб., 2001. С. 80.

<sup>4</sup> Кабанов А.А., Сафонов Н.В. Виртуальное лицо как субъект права // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 21 секции 23 международной конференции «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в Санкт-Петербургском университете МВД России. Санкт-Петербург,



суверенитета здесь затрагиваются аспекты фактического изменения характера властных взаимодействий и смены модели управления на настоящем этапе политического развития в мире.

Так, Д. Кин отмечает: «Наш мир начинает по форме напоминать средневековый мир, в котором монарх или князь вынужденно делил политическую власть с различными выше и ниже стоящими субъектами власти. «Суверенитет» превращается в отживающую функцию, которая если и служит, то на руку недемократическим силам, настаивающим на том, что в определённые периоды государство должно быть наделено всей полнотой власти, и восклицаящим, что «максимум единства есть максимум добра»<sup>1</sup>.

Представляется, что вопрос о суверенитете как «отживающей функции» поставлен не совсем справедливо. Общество может действительно изменить характер защиты своих публичных интересов и взаимоотношений с властными структурами, но отказ от суверенитета государства означает отказ от государства и отказ от различий в национальных интересах. Отсутствие гарантий силового воздействия на нарушителей правовых требований, которые обеспечивает государство, возможно в утопическом обществе высокой морали, где требования права выполняются на основе исключительно внутренних убеждений. Очевидно, в ближайшем будущем этого сложно ожидать, хотя любопытно заметить, что логика информационного общества как «общества знаний» вполне этому способствует.

Вопросы об упразднении идеи государственного суверенитета ставятся обычно либо в государствах, которым не нужно проявлять особых беспокойств по поводу внешнего политического влияния на состояние и развитие внутренней политики, таких как США, либо в государствах, которые активно ищут пути для региональной интеграции с родственными сообществами, таких как западноевропейские государства. Поэтому естественно, что пренебрежение к идее суверенитета объективно не может быть универсальной тенденцией правового развития для всех государств.

Еще в конце XIX века П. Кропоткин говорил о некой «сетевой логике», связывая развитие электрических сетей с их децентрализующим влиянием с приходом новой формы социальной общности, переосмыслением понятий труда и отдыха, умственного и физического

---

16 апреля 2004 г. / Сост. и ред. А.А. Кабанов. – СПб.: СПб ун-т МВД России, 2004. – С. 45.

<sup>1</sup> Кин Д. Средства массовой информации и демократия. – М., 1993. – С. 126.

труда, городской и сельской жизни<sup>1</sup>. Однако возникновение электрических сетей не привело к децентрализации политической власти.

В отношении развития современных телекоммуникаций прослеживается та же тенденция, поскольку, как отмечал М. Кастельс, «присоединённые к сетям «рубильники» ... выступают в качестве орудий осуществления власти, доступных лишь избранным»<sup>2</sup>. Задачей государства остаётся регулирование порядка применения таких «рубильников», поскольку децентрализация коммуникаций неизбежно связана с сохранением централизации управления ими. По этой причине о скором конце суверенитета говорить не совсем корректно, а правовое регулирование информационных отношений с точки зрения государственного суверенитета, т.е. установление правил взаимоотношений государства и владельцев «рубильников» является одним из актуальных вопросов в развитии современного права.

В-третьих, нередко вопрос об общей системе регулирования информационных отношений с точки зрения поддержки стабильности и эффективного функционирования политической системы можно рассмотреть в различных межотраслевых исследованиях таких проблем, как проблема информационно-психологической безопасности, качества информации, экологии информационной среды и иных подобных проблемах<sup>3</sup>. Однако в силу неюридического характера таких исследований применение накопленных знаний в правовой плоскости оказывается затруднительным. Поэтому выводы и предложения, базирующиеся на самых общих посылах и в условиях отсутствия опоры на юридический инструментарий, можно расценивать лишь как общие начала для правового осмысления проблемы: «Государство – гарант социальных прав и свобод граждан и инструмент уравнивания возможных деструктивных результатов воздействия корпоративных и личных интересов. Если информационно-психологические воздействия работают против этих функций государства, то именно такие воздействия следует квалифицировать как негативные, как угрозы ин-

---

<sup>1</sup> Вартанова Е.Л. Финская модель на рубеже столетий: Информационное общество и СМИ Финляндии в европейской перспективе. – М., 1999. – С. 32.

<sup>2</sup> Кастельс М. Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под редакцией В. Л. Иноземцева. – М., 1999. – С. 496.

<sup>3</sup> Еляков А.Д. Социальная информация в управлении развитым социалистическим обществом (качественный аспект) / Под ред. В.А. Колева. Саратов, 1984; Алексеева И.Ю. Проблема интеллектуального суверенитета в информационном обществе // Информационное общество. 2000. № 2. С. 6-7.

формационно-психологической безопасности»<sup>1</sup>.

Между тем, именно такие общие концептуальные подходы легли в основу ставшей заметной вехой развития информационного законодательства Доктрины информационной безопасности, подписанной Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г.<sup>2</sup> (далее в этом параграфе – Доктрина). Доктрина не претендует на глубокую юридическую проработку вопроса о комплексной системе регулирования информационных отношений. В её тексте указывается, что она «...представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности Российской Федерации». Однако, несмотря на заявленное ограничение рассматриваемой сферы отношений как отношений в области безопасности, методология Доктрины предусматривает широкий круг задач, заменяя собой по существу всю целостную систему правового регулирования информационных отношений в обществе. В частности, в контексте обеспечения безопасности рассматривается защита информационных прав граждан, проблема создания социального государства, духовное возрождение российского общества, эффективность использования государственных информационных ресурсов, развитие телекоммуникационной инфраструктуры и многие другие вопросы.

В первую очередь, по логике законодательства о безопасности как части административного законодательства, защита жизненно важных интересов от вполне конкретных видов реальных и непосредственных угроз существующему правопорядку возлагается на органы государственной безопасности и другие так называемые «силовые ведомства». Однако Доктрина рассматривает обеспечение информационной безопасности как обязанность любых государственных органов и в отношении значительного перечня вопросов. Это даёт основания предположить, что подход к безопасности в Доктрине более широкий, чем традиционное понимание защиты безопасности как административно-правовой проблемы.

Во-вторых, можно предположить, что развитый в Доктрине подход предполагает понимание обеспечения безопасности как функции государства. Однако теоретико-правовая наука выделяет в системе функций государства также функцию защиты прав граждан, культур-

<sup>1</sup> Смолян Г.Л., Зраковский Г.М. Политико-идеологическая составляющая информационно-психологической безопасности // Общественные науки и современность. 1997. № 5. С. 38.

<sup>2</sup> Российская газета. 2000. 28 октября. № 187.

но-воспитательную функцию, экономическую функцию, функцию обеспечения народовластия и другие, которые имеют равный вес и правовое значение<sup>1</sup>. В Доктрине же эти направления поглощаются идеей безопасности, следовательно, подход к безопасности как к функции государства также не принимался в расчет<sup>2</sup>.

Таким образом, можно заключить, что в Доктрине использовано не столько юридическое понимание проблемы обеспечения безопасности, сколько комплексное социально-философское или политологическое, которое может допускать любое широкое понимание безопасности на основе различных способов классификации и комбинирования философских понятий и понятий различных гуманитарных наук. Правовое знание, а также отечественный исторический опыт свидетельствует, что широкая трактовка системы механизмов обеспечения национальной безопасности чревата применением неадекватных мер со стороны государства, в том числе и в области информационного обмена. Поэтому в собственно правовой плоскости проблема обеспечения безопасности должна рассматриваться в строгом юридическом смысле, т.е. как административно-правовая проблема.

Вопрос о системе правовых механизмов обеспечения стабильности общественно-политических институтов, который в различных гуманитарных науках является объектом исследований в сфере информационной безопасности, экологии информационной среды и качеству социальной информации в юридическом рассмотрении находит своё прямое выражение в проблеме обеспечения государственного суверенитета и плюрализма в информационном обмене. Причём, как было установлено, обеспечение государственного суверенитета как конституционно-правовая проблема не может опираться на административно-правовую методологию законодательства о безопасности. Каким в этом случае может быть обоснование юридического значения принципа государственного суверенитета в регулировании информационных отношений?

Представляется, что принцип государственного суверенитета в системе информационных отношений можно воспринимать как обозначение некой условной границы национального и зарубежного информационного обмена. Принцип суверенитета в системе информационного обмена играет роль своеобразного шлюза для потока идей и

<sup>1</sup> См., напр.: Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 1. Теория государства. – М., 1998. – С. 200.

<sup>2</sup> См., напр.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / под. ред. Б.Н. Топорника. – СПб., 2001. – С. 430-431.

информации «инородного» происхождения, которые служат самосохранению иных политических систем, а не данной политической системы.

В настоящее время в силу правового абсолюта свободы информации и недопустимости цензуры, а также и фактической неэффективности установления физических препятствий распространению информации в условиях многообразия телекоммуникационных технологий, меры поддержки суверенитета в информационном обмене претерпели существенные изменения. Информационный шлюз, т.е. механизм отделения «пригодной» и «непригодной» политической информации, переносится из объективной сферы государственного контроля над циркуляцией информации в сферу правосознания граждан. Иными словами, теперь только сам потребитель информационной продукции вправе разграничивать соответствующую и несоответствующую его публичным интересам политическую информацию.

Наиболее адекватной проекцией термина «суверенитет» на отношения по информационному обмену представляется термин «лояльность». Лояльность обычно определяется, во-первых, как верность действующим законам, постановлениям органов власти, во-вторых, корректное благожелательное отношение к кому-либо или чему-либо<sup>1</sup>. Оба понимания, которые в данном контексте рассуждений можно назвать соответственно легальной и политической лояльностью, представляются важными. Являясь выражением принципа суверенитета в системе информационных отношений, в совокупности они предполагают необходимость соблюдения неких общих правил, позволяющих ориентировать публичный диалог в продуктивном для общества русле.

Характер требований легальной и политической лояльности различным образом проявляется в зависимости от степени связи лица с государством. Так, должностные лица, действующие от имени государства, исполняют свои обязанности лишь на основе чётких предписаний, поэтому к ним предъявляются особые требования лояльности. И.А. Василенко в характеристике немецкой государственной службы замечает: «При повышении по службе особое место занимает политический статус чиновника. «Обязанность верности» - это, прежде всего, требование политической верности, причём в самом широком смысле. «Чиновник служит всему народу, а не отдельной партии. Он выполняет свои обязанности добросовестно и вне связи с партийными интере-

---

<sup>1</sup> Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет под пред. А.М. Прохорова. М., 1981. С. 736.

сами, при этом он обязан руководствоваться заботой об общих интересах и благе» (§ 52 п. 1 Федерального закона Германии о чиновнике в редакции 1971 г.)<sup>1</sup>. Помимо собственно политической составляющей лояльности чиновник обязан поддерживать высокий уровень компетентности в знании и применении законодательства. Таким образом, лица, связанные с государством служебными обязанностями, должны подчиняться требованиям и политической, и легальной лояльности.

В то же время, на лиц, связанных с государством только отношениями гражданства, не может распространяться требование политической лояльности. Каждый гражданин вправе отстаивать собственные представления об актуальных политических потребностях, он не имеет правовой обязанности исходить в своей деятельности из общих интересов. Вывод о том, какие интересы являются общими, национальными интересами, то есть формирование индивидуальной позиции в сфере политической лояльности, таким образом, является для гражданина вопросом грамотности.

Кроме того, от гражданина вовсе не требуется и профессионального знания юридической материи, однако, это не избавляет его от необходимости соблюдать требования права. Следовательно, в отношении граждан вопрос о требованиях политической лояльности является неуместным. Применительно к легальной лояльности можно сказать, что отношение граждан к законам может быть не однозначным, и требовать от них строго определённого мнения по этому поводу неправомерно. Однако личная оценка законов не отменяет необходимости их соблюдения. Поэтому вопрос о требованиях лояльности в отношении гражданина справедлив настолько, насколько справедливо требование соблюдения законов.

Итак, лояльность не может восприниматься как верность правящему режиму и тем более персоналиям, но должна быть понята как готовность соблюдения правил ведения общественного диалога (проявление легальной лояльности в информационном обмене) и отстаивания национальных интересов (политическая лояльность). Иными словами, суверенитет в информационном обмене, т.е. достижение лояльности оратора во внутривнутриполитическом публичном диалоге, определяется фактом признания существования национальных интересов и уважения общепринятых в данном сообществе правил их утверждения и ос-

---

<sup>1</sup> Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Учеб. пос. – М., 1998. – С. 102.

паривания. При этом государство не может являться источником требований политической лояльности для гражданского общества, поскольку само производно от результатов общественного политического диалога.

Между тем, принцип невмешательства государства в формирование образа политической лояльности в обществе не означает недопустимости нейтральной по отношению к содержанию информации процедурной поддержки внутривнутриполитического диалога по поводу поиска и утверждения национальных интересов, т.е. не означает недопустимости гарантирования реализации демократического понимания легальной и политической лояльности. Государство вправе прибегать к защите и стимулированию информационного обмена по поводу выявления национальных интересов с соблюдением ряда условий.

Во-первых, подобно тому, как в целом конституционно-правовой принцип суверенитета предполагает оказание некоего общего регулятивного воздействия не только в плане верховенства, но и в плане нормативной конкретизации, развернутой системы норм по обеспечению лояльности как проявлению суверенитета в информационном обмене быть не может. Всё национальное законодательство, так или иначе, должно отражать принцип суверенитета, поэтому, по крайней мере, подозрительно может выглядеть выделение специальной системы норм по его поддержанию в информационном обмене.

Во-вторых, принцип суверенитета не может подменять собой принцип идеологического многообразия как специальной конституционной основы регулирования информационных отношений. Суверенитет лишь предопределяет общие условия реализации принципа плюрализма и его место среди иных специальных основ общественного строя. В связи с этим и регулирование информационных отношений в зависимости от содержания сообщений на основе идеи защиты суверенитета не допустимо.

В-третьих, в случаях непосредственного правового регулирования отношений по поддержке лояльности, если они будут признаны необходимыми и допустимыми, инструментальным понятием является юридический термин «суверенитет», а не термин «лояльность». Употребление последнего, скорее всего, будет означать невнимание соответствующего субъекта нормотворчества к правовым основам и правовой стороне регулирования информационных отношений. В контексте вопроса о значении суверенитета в информационном обмене столь же сомнительным можно считать употребление в некотором отношении смежных по смыслу терминов. Так, термины «национальная

идея»<sup>1</sup>, «национальные интересы», «идентичность», «самобытность» можно представить логичными в законодательстве о культуре и развитии национальных традиций, разного рода правовых доктринах, научных исследованиях, публицистике и проч., но не в нормативных актах, затрагивающих вопросы суверенитета<sup>2</sup>.

В-четвёртых, задача государства при поддержании суверенитета в информационном обмене состоит не в обеспечении национальных интересов в конкретном общественном диалоге, поскольку до окончания диалога они не могут быть ему известны. Его задача состоит в обеспечении равноправия всех возможных участников при выработке национальных интересов, в том числе и государства как участника, а также в следовании всеми участниками признанным в обществе правилам.

Богатая мировая практика в этом вопросе свидетельствует, что государственные структуры, претендующие на представительство народа в своём лице, вполне могут исказить смысл национальных интересов и действовать в противоречии с ними. Неоправданное вмешательство государства в сферу публичного диалога служит верным подтверждением того, что оно пренебрегает лояльностью, а не защищает её. Поэтому при формировании политической лояльности государство выступает как «*grimus inter pares*», как модератор диалога, ведущий аналитической программы о национальных интересах, но не как единственный производитель общих духовных ценностей и представлений о национальных интересах. Иными словами, государство также выражает идеи относительно того, что в публичном диалоге имеет в виду народ, общество, но не вправе пользоваться при этом «своим служебным положением»<sup>3</sup>. Истинность позиций определяется в системе ин-

<sup>1</sup> См. подробнее: Государственная идеология и национальная идея в российском обществе: сущность и механизмы развития (аналитический материал) // Государственная идеология и общенациональная идея. Клуб «Реалисты». – М., 1997. – С. 153-181; Пантелеев С.Ю. Государственная идеология в постсоветской России // Российское государство и общество. XX век. – М., 1999. – С. 417-436; Исторические ориентиры России. Основы новой российской общенациональной идеологии. В 2 т. / Под общ. ред. С.В. Степашина. – М., 1998.

<sup>2</sup> См. подробнее: Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и её правовое значение. – Ярославль, 1903. С. 13.; Аристотель. Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. – М., 1998. – С. 413.

<sup>3</sup> См. подробнее: Прайс М. Телевидение, телекоммуникации и переходный период: право, общество и национальная идентичность. – М., 2000. – С. 205-206.



формационного обмена силой аргументов, а не статусом участника.

Какие конкретные приёмы по поддержке лояльности со стороны государства могут считаться приемлемыми в демократическом обществе? Во-первых, опираясь на тезис о недопустимости прямого вмешательства в содержание политических коммуникаций можно выделить совокупность нормотворческих приёмов, которые, прямо не затрагивая сущность сообщений, способствуют в конечном итоге пресечению распространения потенциально «неблагонадёжной» информации. Хотя такая цель обычно не декларируется в зарубежном и отечественном законодательстве, именно на её достижение прямо или косвенно направлены соответствующие юридические механизмы. В данном случае цензура как требование предварительного согласования сообщений, отсутствует, но выстраиваемая организационная инфраструктура информационных отношений сокращает возможность для идеологической активности сомнительных с точки зрения государства участников информационного обмена.

Распространёнными примерами таких конституционно-правовых приёмов являются следующие: ограничения на долю иностранного капитала в составе имущества организаций средств массовой информации; запрет на учреждение распространяемых на территории страны средств массовой информации иностранцами и апатридами, не проживающими в данной стране; в некотором смысле также и процедура регистрации СМИ, баз и банков данных, доменов национального сегмента сети Интернет; лицензирование деятельности в области телерадиовещания в части решения вопроса о программных обязательствах претендентов на частоту; установление общих квот на объём идущих в эфир передач зарубежного производства; ограничения вещания сигналов, поступающих из-за пределов государства на национальном языке; и проч.<sup>1</sup>

О какой-либо системе в этом перечне говорить вряд ли возможно, поскольку их появление в законодательстве носит скорее спорадический, нежели систематический характер. Однако все эти правовые механизмы обеспечивают лояльность распространяемой информации по отношению к существующей политической системе с помощью организационных средств, на основании чего и были объединены здесь вместе.

В качестве другой группы норм в области регулирования инфор-

---

<sup>1</sup> См., например, ч. 2 ст. 7, ст. 19.1 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 г.

мационных отношений с точки зрения поддержки лояльности можно говорить о нормах позитивного регулирования отношений в связи с содержанием коммуникаций. В отличие от механизмов цензуры, такие нормы, хотя и представлены в официальных актах органов государственной власти, но касаются не исключения из информационного обмена определённого рода политической информации по содержанию, а введения новых общих направлений или поддержки существующих безотносительно к их конкретному содержанию.

Ясно, что условия действия этих нормативных актов не могут перекрывать диалоговый характер информационного обмена и наличие альтернатив. При несоблюдении этого требования нормативные акты приведут, по сути, к становлению цензурных содержательных запретов, сформулированных в позитивной форме, т.е. не запретам на недопустимую информацию, а разрешениям для циркуляции лишь допустимой. Нормативные акты по этой причине регулируют не содержание всей системы публичного политического диалога, а отдельные его направления, которые, как правило, исходят от государства как участника такого диалога.

Так, нормы по поддержке лояльности могут затрагивать, во-первых, отношения, возникающие в связи с чествованием официальных символов государства, культурными или историческими традициями (государственный язык, государственная религия, герб, гимн, официальные праздники и проч.).

Во-вторых, государственная поддержка лояльности посредством нормативных актов осуществляется в выработке требований и стандартов образования<sup>1</sup> и воспитания, которые создают основы развития культурной идентичности, восприятия и оценки в этой канве национальных интересов. В частности, к таким нормам относятся государственные образовательные стандарты в целом, программы учебных заведений по отечественной и мировой истории, которые значительно ориентируют политическое мировосприятие гражданина. Большое значение выполняют программы по изучению национальной литературы, которые являются способом привития уважения и понимания специфики национального духовного опыта. К нормам этой группы относятся также требования по «проверке лояльности» при приёме в гражданство, такие как знание национального языка или истории, при приёме

---

<sup>1</sup> Кабанов А.А. Организационно-правовые аспекты информационного обеспечения деятельности вуза (на примере образовательного учреждения МВД России): Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбЮИ, 1996. – 221 с.

на государственную службу, военную службу и проч.

В-третьих, важной частью поддержки идентичности является развитие государственных программ или государственная поддержка общественных и частных инициатив и проектов, способствующих развитию правового и политического сознания. Меры по развитию правовой информатизации, публичных политических дискурсов в государственных и частных средствах массовой информации, развитию программ правового воспитания в образовательных учреждениях и другие мероприятия также могут проводиться посредством нормативных или индивидуальных правовых актов.

Принципиально важным в этом виде приёмов поддержки лояльности является жёсткий контроль со стороны общества и наличие правовых гарантий, обеспечивающих независимость мероприятий от текущей политической конъюнктуры. Эти меры по поддержке политико-правовой культуры не могут быть актуальными в какой-то определённый момент истории, поскольку они актуальны всегда, а не применительно к функционированию конкретного режима<sup>1</sup>. В данном случае поддерживаются скорее коммуникативные каналы по указанным направлениям, а не их содержание.

Между тем, нормативный акт остаётся не единственным и далеко не всегда удобным или приемлемым способом регулировать отношения в столь деликатной области как информационно-идеологическая подсистема общества. Поэтому отдельно в качестве третьей группы мер обеспечения лояльности необходимо упомянуть о возможностях ненормативного правового и неправого (в смысле неюридического, а не противоправного) регулирования информационных отношений с точки зрения государственного суверенитета. Устойчивость политической системы обеспечивается и такими мерами, как поддержка традиций политкорректности, неофициальные договорённости и официальные договоры государства с независимыми вещателями, кодексы журналистской этики и критериев профессионализма работы журналистов.

Иными словами, в обеспечении суверенитета в информационном обмене можно опираться не только на издание нормативно-право-

---

<sup>1</sup> Общественный резонанс вызвала провозглашённая 21.01.2002 г. инициатива объединения «Идущие вместе» по обмену «вредных» книг В. Пелевина, В. Сорокина, В. Ерофеева и К. Маркса на «полезное» собрание повестей Б. Васильева. Поскольку «Идущие вместе» позиционируется как молодёжная организация, связанная с правящей партией, подобные начинания не могут быть приемлемы в принципе.

вых актов, но также и на правовые обычаи и традиции, договоры и профессиональные кодексы. Важную роль в становлении обычаев и традиций играет повседневная практическая работа, договорённости и переговоры государства с общественными организациями, средствами массовой информации, другими институтами гражданского общества и гражданами относительно динамики политического информационного обмена.

В заключение параграфа важно отметить, что проблема поиска места принципа идеологического плюрализма среди иных основ конституционного строя и установление соотношения плюрализма и суверенитета имеет не только теоретическую значимость, но большой практический смысл.

Крупнейшие российские конфликты, связанные с деятельностью СМИ, в особенности по поводу работы телеканалов НТВ и ТВ-6<sup>1</sup>, рассматриваются обычно лишь с точки зрения хозяйственного права или вовсе во внеправовом поле – поле общих рассуждений о демократии и свободе слова. Определённо «спором хозяйствующих субъектов» эти конфликты не исчерпываются, а поиск политического решения вопроса в области СМИ, как показала практика, негативно сказывается на авторитете власти и способствует созданию в обществе атмосферы массового невоозможного.

Позиция о наличии реального воздействия принципа государственного суверенитета на систему правового регулирования информационного обмена позволяет сформировать правовой метод разрешения аналогичных проблем. В соответствии с изложенными выше идеями появляется возможность, во-первых, выработки критериев противоправности (недопустимой нелояльности национальным интересам, но не правящему режиму) информационной политики крупнейших производителей информации, определяемой как «олигархами», так и представителями властной элиты. Во-вторых, появляется возможность выработки наиболее адекватного, и, что самое важное, правового решения, авторитетность которого по определению подтверждена сторонами конфликтов.

Таким образом, рассмотрены основания конституционно-правового регулирования информационных отношений. Условием возможности конституционно-правового регулирования информационных отношений является решение субъектами конституционного права своих

---

<sup>1</sup> См., напр.: Трегубова Е. Высший суд подтвердил решение нижестоящих // Коммерсант. 12.01.2002 г.

традиционных задач посредством участия в информационном обмене. Особенности правового регулирования политического информационного обмена как предмета конституционного права в сфере информационных отношений задаются системой категорий конституционного права. Наконец, рассмотрение соотношения принципов идеологического многообразия и государственного суверенитета оказывается продуктивным, поскольку позволяет выявить ряд более общих правовых механизмов обеспечения информационного обмена, чем механизмы, непосредственно вытекающие из принципа идеологического плюрализма.

### **1.3. Принцип идеологического многообразия как основа для системы информационных отношений**

Принцип идеологического многообразия является основным конституционным принципом в системе правового регулирования отношений в области информационного обмена, который в отличие от принципа государственного суверенитета составляет специальную основу общественного строя определяющую характер и содержание всей системы правового регулирования собственно информационных отношений. Приступая к рассмотрению данной темы, необходимо в первую очередь коснуться вопросов понятия и сущности конституционно-правового принципа идеологического многообразия.

Термин «идеология» выражает одну из базовых социально-философских категорий. Взятая в целом, она определяется как система политических, правовых, нравственных, эстетических, религиозных и философских взглядов, в которых осознается и оценивается отношение людей к социальной действительности. В любом своём проявлении идеология по существу или формально, правильно или ложно, но всегда связана с выражением потребностей всего общества, его целей, программ, противоречий и путей их разрешения<sup>1</sup>.

Появившись в эпоху Французской революции, понятие идеологии пережило и продолжает переживать весьма сложную судьбу в своей детерминации. В философском наследии К. Маркса, которое во многом предопределило актуальность проблемы, идеология рассматривается как форма иллюзорного сознания, вызванного противоречия-

---

<sup>1</sup> Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. – М., 2001. – С. 112.

ми производственных отношений. Идеология является способом защиты партикулярных интересов господствующего класса. К. Мангейм рассматривал идеологию как совокупность ложных представлений. Основными функциями политической идеологии в таком понимании признаются: «... овладение общественным сознанием, внедрение в него собственных критериев оценки прошлого, настоящего и будущего; создание позитивного образа в глазах общественного мнения предполагаемых целей и задач политического развития»<sup>1</sup>. Иначе говоря, идеология воспринимается как духовная экспансия пришедшего к власти класса.

А. Грамши в своей оригинальной теории отказывается от понимания идеологии как ложного сознания, определённого заранее заданными позициями. Им вводится понятие гегемонии, которое преодолевает противопоставление базиса и надстройки, охватывая сферу экономики, гражданского общества, государства. Связующим звеном между базисом и надстройкой является политика, которая подчиняется собственной логике и должна рассматриваться в ценностно-нейтральном смысле. Гегемония обозначает не господство той или иной группы или блока, а логику политической артикуляции как таковой. Однажды утвердившись, гегемония проникает во все сферы общественной жизни, а это значит, что идеология располагается уже не в сфере духа или теории, но в сфере материальности и практики. Идеология перестаёт быть наименованием системы мыслей, становясь наименованием системы жизненных отношений. Л.П. Альтюссер разрабатывает в этой связи понятие «идеологического аппарата», который в отличие от репрессивного аппарата государства не связан с прямым отправлением насилия. Идеология локализована в таких организациях, как церковь, школа, университет, семья и определена материальной практикой этих организаций.

Некоторый поворот в исследовании идеологии связан со структуралистской философской традицией. У Э. Лаклау идеология приобретает понимание дискурсов, с помощью которых общество пытается фиксировать значения и тем самым проявляет неведение относительно бесконечной игры различий, идеология здесь понимается как «воля к тотальности». С. Жижек вводит в модель Лаклау новые аспекты: статически фиксированная идентичность невозможна; переживание этой невозможности находит внешнее выражение в фигуре идеологического врага. Субъект прибегает к самообману. Задача идеологии в том,

---

<sup>1</sup> Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. – М., 2000. – С. 291.

чтобы обнаруживать, проговаривать, «называть» невозможность любого идеологически мотивированного самозавершения<sup>1</sup>.

В правовой сфере понятие идеологии обрело статус инструментального термина сравнительно недавно. Его становление связано с особенностями исторического наследия XX века, переосмыслением значения альтернативных взглядов в политическом развитии страны, которые в конкурентной борьбе и взаимной критике устанавливают оптимальное соотношение политических идеалов и задач. Современные конституции, которым известны нормы об идеологическом многообразии, устанавливают, что ни одна идеология не является единственно верной, поэтому не может занимать господствующего положения в сравнении с другими. Однако очевидно, что любая правовая норма, институт, правовая конструкция законов вообще и в особенности Основного Закона сами по себе уже несут определённые и вполне однозначные идеологические представления. Такой является и норма, устанавливающая идеологическое многообразие (ч. 1. ст. 13). Это свидетельствует о том, что в российской Конституции устанавливается идеология плюрализма идеологии. Иначе говоря, признается плюрализм в рамках единой совокупной общественной идеологии, включающей в качестве элементов иные более частные идеологии.

В.С. Нерсесянц такую комплексную идеологию называет идеологией конституционализма: «Утверждение конституционализма как общегосударственной надпартийной идеологии и интегративной общенациональной идеи особенно актуально в современной России, в условиях отсутствия общезначимых ценностных и мировоззренческих ориентиров, острой борьбы между различными узкопартийными идеологиями»<sup>2</sup>. Учёный отмечает, что конституционный запрет на установление государственной или обязательной идеологии (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ) относится ко всем партийным идеологиям, но никак не к конституционализму, хотя бы в силу общегосударственной природы и общеобязательного характера самой Конституции<sup>3</sup>.

По нашему мнению соотношение значения общегосударственной идеологии и партийных идеологий можно проиллюстрировать сле-

<sup>1</sup> См.: Современная западная философия: Словарь. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – С. 163.

<sup>2</sup> Нерсесянц В.С. Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации: Сб. статей. / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. – М., 2000. – С. 8.

<sup>3</sup> См.: Хабибуллин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идеология: к вопросу о правомерности категории // Государство и право. 1999. № 3. С. 15.

дующим образом. Общественно-политические институты, являясь носителями различных альтернативных политических концепций в обществе, формируют и формулируют представления об актуальных политических потребностях перед парламентом государства. Парламент представляет собой арену непосредственной борьбы разнообразных идеологий по поводу конкретных политических интересов. Результатом борьбы становится закон, нормативный акт высшей юридической силы, который фиксирует общественный идеологический компромисс, представляющий собой некий концентрат социального идеологического плюрализма. С момента вступления закона в юридическую силу в области регулируемых отношений многообразие взглядов и оценок закона не исчезает, но это никак не сказывается на необходимости реализации закона. Таким образом, общегосударственная идеология воплощается в компромиссе партийных идеологий и является обязательной в том смысле, в какой обязательны нормы закона как результата общественного компромисса.

По мнению С.А. Авакьяна, лишь в том случае, если у идеологии «появится название, и оно будет зафиксировано в конституции или законе, тем самым как раз и произойдет её оформление в качестве государственной, иначе говоря, — обязательной. Именно последнего и не делается в состоянии, именуемом идеологическим многообразием. Это отнюдь не препятствует тому, чтобы добиваться закрепления в конституции или законах соответствующих постулатов. Конституционные реформы как раз и знаменуют победу тех или иных сил, торжество проповедуемых ими идей. Но, тем не менее, факт остается фактом: соответствующие взгляды, пронизывая дух и букву конституции, не провозглашаются в качестве единственно верных, с которыми надо соизмерять жизнь и поступки гражданам»<sup>1</sup>.

Запрет установления обязательности идеологии, таким образом, означает, что государство не может вводить в виде закона систему общеобязательных взглядов как норм, которые граждане под страхом уголовного и иного наказания обязаны будут разделять, изучать и пропагандировать<sup>2</sup>. «Взгляды людей законом не регулируются, поэтому никакая идеология политической партии, класса не может быть установлена в качестве общеобязательной, общегосударственной или официальной. Потенциально важнейшая черта конституционного порядка

<sup>1</sup> Авакян С. А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М., 1996. — С. 9-10.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 3-е, доп. и перераб. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 2002. С. 51.



– общепризнанность, отражение справедливого баланса и общности социальных интересов различных групп»<sup>1</sup>.

Таким образом, в вопросе о соотношении общегосударственной идеологии и партийных идеологий и их обязательности необходимо выделить ряд следующих важных нюансов.

Во-первых, признаётся существование надпартийной общегосударственной идеологии, которая выражает собой результат достигнутого в обществе идеологического компромисса. В следовании этой идеологии не возникает вопроса об обязательности, поскольку обязательны нормы права, а не некая универсальная идеология, на основе которой они сформированы. Человек может по-разному относиться к той или иной идеологии, в том числе и общегосударственной идеологии, и не допустимо отрицать возможность иметь и выражать каждому гражданину своё мнение на этот счёт, поскольку иначе идеологическое развитие не будет иметь продолжения. Однако гражданин не может не выполнять требований права. Следовательно, обязательность проявляется в отношении норм права, созданных на основе идеологической борьбы, но не в отношении общегосударственной идеологии.

Во-вторых, правовые нормы являются результатом общественного идеологического компромисса, но если закон в своих нормах устанавливает обязательную идеологию, то он абсурден, поскольку устаревает основу компромиссного характера правовых норм.

В-третьих, установление обязательности партийной идеологии логически ведёт не только к уничтожению альтернативных партийных идеологий, но и к уничтожению общегосударственной надпартийной идеологии как идеологии компромисса идеологий, что лишает принимаемые в этих условиях законы легитимности. Поэтому партийная идеология не может быть для общества обязательной.

В-четвёртых, в связи с этим, ни одна из партийных идеологий не может приравниваться к общегосударственной идеологии. Это касается и так называемой идеологии «центризма», которая не воплощает в себе общественный компромисс, а является лишь обозначением и выражением взглядов некоторой части общества. Поэтому центристская идеология не в праве считаться идеологией более высокого уровня, более осмысленной и взвешенной, чем идеология «левых» или «правых» политических сил. Все партийные идеологии имеют одинаковый статус при достижении общего компромисса, и идеология централизма не может приравниваться к идеологии общества в целом.

---

<sup>1</sup> Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. – М., 1999. – С. 21.

В-пятых, отдельные позиции общегосударственной идеологии вполне могут совпадать с позициями партийных идеологий. В зависимости от особенностей конкретной исторической ситуации, в которой имело место достижение компромисса, идеалы одного из альтернативных политических мировоззрений могут доказать свою продуктивность. В этом случае партийные идеалы становятся общегосударственными. Поэтому насильственное усреднение конечной позиции в борьбе идеологий неоправданно, партийный идеал может без всяких изменений стать общегосударственным и должен быть воспринят как общий, а не частный политический идеал.

В настоящее время конституции ряда государств продолжают закреплять официальную идеологию. Такие факты основаны на традиционализме отношений политического общения и связаны обычно либо с авторитарным периодом развития страны, либо с большим значением религиозной составляющей в обосновании политического властвования<sup>1</sup>. Так, современные исламские государства закрепляют зачастую в качестве господствующей идеологию ислама. Кроме того, в некоторых светских государствах, где проводится отделение церкви от государства, с одной стороны, признаётся идеологический плюрализм как принцип политической жизни общества, но с другой стороны, закрепляется государственная или официальная религия (ст. 13 Конституции Болгарии, ст. 13 Конституции Греции). В последнем случае религия не является обязательной, так как её официальный статус связан с обоснованием организационной и финансовой поддержки «государствообразующей» религии, а не с обязательностью следования её религиозным традициям и обрядам.

Идеологический плюрализм, открывая возможность конкуренции разнообразных политических взглядов и концепций, является гарантией эффективного сотрудничества социально-политических институтов. В конституционно-правовых исследованиях идеологический плюрализм часто совмещается с принципом политического плюрализма. Их взаимная связь в российской системе конституционно-правового регулирования обозначается наиболее тесно, поскольку вместе они определяют содержание ст. 13 Конституции РФ. Принцип политического плюрализма гарантирует равенство прав политических партий и общественных объединений, открывая возможность для организации совместной политической и иной общественной деятельности людей.

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 2001. – С. 169.

Принцип идеологического плюрализма гарантирует в свою очередь равноправие идеологий, позволяющее выносить на суд общественности и добиваться воплощения политических взглядов и идей. Иначе говоря, принципы политического и идеологического плюрализма можно представить как гарантии многообразия, конкуренции при функционировании соответственно организационной и информационной подсистем политической системы общества. Именно ввиду тесной связи двух принципов зачастую в работах, затрагивающих эту проблему, при необходимости подчеркнуть организационный момент в описаниях преимуществ политического разнообразия идеологический плюрализм рассматривается как один из важнейших доводов, и наоборот.

Принцип идеологического многообразия также можно сопоставить с понятием информационного многообразия. Идеологическое развитие обычно подразумевает трудоёмкий процесс построения и утверждения различных идеологий, который является содержанием профессиональной политической деятельности руководителей и рядовых членов партий. Идеологическая концепция охватывает не одну из сторон политической жизни общества, а является цельной системой представлений о прошлом, настоящем и будущем страны, фундаментальных интересах общества и наиболее актуальных задачах политического развития. В информационном многообразии вопросы политической жизни выступают хотя и одним из важнейших, но не единственным сегментом совокупного информационного обмена. Распространение политической информации имеет значение в этом случае не применительно к профессиональной политической деятельности, а в связи необходимостью формирования гражданской позиции в отношении текущих политических событий, на выборах, в отношении любого политического вопроса, к которому гражданин проявляет интерес. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия<sup>1</sup>.

Между тем, принципы идеологического и информационного многообразия не только тесно связаны между собой, но и находятся в непосредственной зависимости. Идеологическое многообразие как специальный принцип регулирования информационного обмена предопределяет альтернативность мнений не только в политической, но и

---

<sup>1</sup> Зарубежное избирательное право: Учеб. пособие / А.С. Автономов, Ю.А. Веденеев, О.В. Дегтярева и др.; Науч. ред. В.В. Маклаков; Рос. центр обучения избир. технологиям при Центр. избир. комис. Рос. Федерации. – М.: НОРМА, 2003. – С. 194.

в любой другой области. Информационное многообразие образует базу для выработки наиболее важных идей, нуждающихся в отстаивании на политическом уровне: какой из вопросов будет признан имеющим политическое значение, выясняется в общественном диалоге в целом, а не только во взаимоотношениях политических партий. Таким образом, идеологическое многообразие – это результат реализации информационного многообразия и его принципиальная гарантия.

Правовая сущность принципа идеологического многообразия как одной из основ общественного строя состоит в признании необходимости существования равных по статусу альтернативных политических идеологий. Содержание принципа идеологического многообразия выражается в развернутой системе следующих правовых возможностей:

1) беспрепятственно разрабатывать теории, взгляды, идеи относительно экономического, политического, правового и иного устройства Российской Федерации, зарубежных государств и мировой цивилизации в целом;

2) пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации: прессы, радио, телевидения, а также путём издания монографических и научно-популярных работ, трудов, статей и т.п.;

3) вести активную деятельность по внедрению идеологии в практическую сферу: разрабатывать программные документы партий, готовить законопроекты, иные документы, предусматривающие меры по совершенствованию социального и политического строя Российской Федерации;

4) публично защищать свои идеологические воззрения, вести активную полемику с иными идеологиями;

5) требовать по суду или через иные органы государства устранения препятствий, связанных с реализацией права на идеологическое многообразие<sup>1</sup>.

Итак, принцип идеологического многообразия, являясь специальной конституционной основой для информационного обмена, определяет содержание системы правового регулирования информационных отношений. Любая группа норм, связанная с производством, распространением и потреблением информации, так или иначе, призвана утверждать принцип идеологического плюрализма. Однако дек-

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 3-е, доп. и перераб. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 2002. С. 51.

ларирование принципиальной установки об идеологическом многообразии в разделе конституции об основах конституционного строя само по себе никак не ориентирует правовую систему в прагматическом смысле<sup>1</sup>. Поэтому необходимы правовые инструменты гарантирования практического воплощения принципа идеологического плюрализма в области повседневного правового быта.

Важным обстоятельством здесь выступает тот факт, что отнюдь не все действующие конституции знакомы с принципом идеологического многообразия. Многие конституции раскрывают ценность конкуренции политических мнений через свободу мысли и свободу слова. Очевидно, категория мнения в правовых доктринах этих государств несёт в себе больше смысла, чем категория идеологии. Для России же и других бывших социалистических стран, в связи с их особым опытом восприятия политической жизни в свете идеологического противостояния и большой значимостью в прошлом марксистско-ленинской доктрины, категория идеологии имеет больше прав на существование, чем простое распространение нормы о свободе мнений на политическую сферу отношений. Тем не менее, такая форма закрепления информационной свободы не устраняет прямой правовой связи плюрализма и свободомыслия: плюрализм выступает в качестве свободы слова, поднятой на уровень основ общественного строя, а свобода слова является инструментом реализации плюрализма.

Таким образом, правовые возможности гарантирования идеологического многообразия и практического ориентирования правовой системы на выполнение этого принципа мы находим в доктрине о свободе мысли, свободе слова и свободе печати. Политико-правовым содержанием идеи данных свобод является неприкосновенность процесса информационного обмена со стороны государства. Обеспечивается такая неприкосновенность запретом цензуры, которая понимается как требование от редакции СМИ со стороны должностных лиц и т.п. органов предварительного согласования содержания сообщений и материалов или наложение запрета на их распространение<sup>2</sup>. Цензура лишает человека возможности сопоставлять разные точки зрения и делать выводы, сводя весь информационный обмен лишь к «информированию».

Как утверждали классики естественно-правовой доктрины, уста-

---

<sup>1</sup> См. напр.: Спекторский Е. Что такое конституция. – М., 1917. – С. 15-16.

<sup>2</sup> См.: ст. 3 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 г. № 2124-1 (с последними изм. от 21.07.2005).

новление цензуры исходит из посылки, что человек легкомыслен и порочен, а это унижает достоинство человека и народа в целом. Поэтому считается, что закрепление в законах политических критериев пригодности информации не допустимо. Также и К. Маркс замечал, что «закон, карающий за образ мыслей, не есть закон, изданный государством для граждан, это - закон одной партии против другой. Преследующий за тенденцию закон уничтожает равенство граждан перед законом. Это – закон не единения, а разъединения, а все законы разъединения реакционны. Это не закон, а привилегия. Один имеет право делать то, на что другой не имеет права, и не потому, что последнему недостает для этого объективного качества, – так, например, ребёнок неспособен к заключению договоров, – нет, потому только, что его благонамеренность, его образ мыслей взяты под подозрение»<sup>1</sup>.

Однако означают ли эти доводы, что свобода самовыражения, подкреплённая запретом цензуры, имеет абсолютный характер? Либертарианская политико-правовая традиция стоит на защите именно такого подхода. Следует иметь в виду, что либертарно-юридическое правопонимание включает в себя не только понимание права как сущности и явления, но и правовое понимание государства как институционально-властной формы выражения и действия принципа формального равенства как правовой формы организации всеобщей публичной власти<sup>2</sup>.

Проиллюстрировать данную позицию можно выдержкой из часто цитируемой отечественными авторами редакционной статьи газеты «Нью-Йорк Таймс» по поводу подписания Соединёнными Штатами Декларации ЮНЕСКО 1978 г. «Об основных принципах, касающихся вклада СМИ в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма, апартеида и подстрекательства к войне». В выпуске от 29 ноября 1978 г. газета провозглашала: «Мир должен знать, что американцы, которые приняли эту Декларацию как наименее воинственный документ, который они смогли выработать со 145 другими странами, не выступали от имени свободной американской печати... Для американцев не может быть свободы слова или «сбалансированной» информации, если тем, кто выступают за расизм и апартеид, а также и за войну, тоже не будет представлена свобода слова»<sup>3</sup>. Иными словами в этой позиции воплощена из-

<sup>1</sup> К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч., изд. второе, Т. 1, М., 1955. С. 15.

<sup>2</sup> Нерсисян В.С. Философия права. – М.: НОРМА, 2001. – С. 24.

<sup>3</sup> См., напр.: Колосов Ю.М., Цепов Б.А. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира. – М., 1983. – С. 64.; Денисов

вестная формула М. Робеспьера: «Свобода печати должна быть полной и безграничной, или она не существует»<sup>1</sup>.

Представляется, что для страны, где традиции свободы слова древнее самого государства и надёжнее даже принципов демократического правления, и где государство было во многом создано благодаря просветительству Б. Франклина и американским СМИ, такой подход гипотетически может быть оправданным. Однако можно ли говорить о пригодности этой позиции в обществах, в которых одновременно нет ни нормативно-правовых гарантий идеологического многообразия, ни корпоративных самоорганизационных традиций прессы, которые позволили бы «утопить» в потоке критики, например, выступление в защиту фашизма? Очевидно, что отсутствие системы правового регулирования распространения информации, и функционирование неограниченного никакими правовыми рамками рынка мнений, не может считаться универсальным средством обеспечения плюрализма.

Для того чтобы определить основания системы норм о гарантировании идеологического плюрализма необходимо указать причины, которые некогда легли в основу цензурных запретов, ограничивавших свободу слова<sup>2</sup>. Ближайшую причину установления цензуры можно обнаружить в идее властной элиты о сохранности действующего режима властвования. Поддержка такой идеи является неизменной традицией правящей бюрократии вне зависимости от времени и места, т.е. рассматриваемого исторического периода или страны, о которой идёт речь. Желание сохранения постов за определёнными лицами и устоявшихся связей между чиновниками образует одно из негативных проявлений в осуществлении государственной власти и не имеет под собой правовой основы. По этой причине данная неизменная «техническая» традиция бюрократии должна быть исключена в любом случае.

Анализ собственно правовой основы цензурных запретов заставляет глубже взглянуть на проблему. Д. Милтон в своей «Ариопагитике» заявлял: «Бог даровал человеку разум и, следовательно, возможность читать и, исходя из собственной совести, делать выбор между добром и злом. ... Добродетельная личность должна подвергать себя испытанию противоположным мнением и опытом и совершенствоваться в результате этого испытания. Добродетель человека не может

---

Ю.К. Информация, мировое развитие и ООН. – М., 1994. – С. 97.

<sup>1</sup> Робеспьер М. Революционная законность и правосудие. Статьи и речи. – М., 1959. – С. 92.

<sup>2</sup> Батулин Ю.М. Цензура против гласности: от Ивана Грозного до 1917 г. // Советское государство и право. 1989. № 3.

покоиться на его неискущённости ... Следовательно, терпимость к различным и даже противоположным мнениям является основным условием обретения личной свободы и добродетели: «только испытания позволяют нам очиститься, а испытывают нас прежде всего противоречия»<sup>1</sup>. Однако теоретик свободы слова признавал недопустимость абсолютной свободы, предлагая предотвращать распространение книг папских фанатиков, а также непристойных публикаций, поскольку «терпимость в отношении нетерпимого будет пагубной».

В приведённом фрагменте важен взгляд на терпимость как на одно из важных измерений содержания свободы слова. Признание ценности терпимости к различным мнениям и её правовое гарантирование влечёт необходимость чёткого соблюдения самого этого принципа. Мнения, не признающие возможность существования других мнений, т.е. отрицающие многообразие мнений, по логике теряют защиту принципа терпимости. Таким образом, отрицание терпимости как содержания принципа плюрализма и свободы слова не может быть ими защищено. Поэтому всякое проявление нетерпимости, может и должно быть ограничено.

Проявление нетерпимости дискредитирует ценность свободы самовыражения и в конечном итоге сводит её к абсурду. Способом исключения проявлений нетерпимости соответственно является ограничение свободы самовыражения. Предотвращение злоупотреблений правом индивида по существу является гарантией защиты этого права. Но в юридических исследованиях и практике какое-либо сокращение сферы отдельной индивидуальной свободы обычно рассматривается не как гарантия, а как ограничение права<sup>2</sup>. Момент гарантирования здесь как бы выносится за скобки одного субъективного права и всей совокупности прав человека в целом. Поэтому сокращение сферы индивидуальной свободы выступает в качестве ограничения по отношению к правам человека и гарантией по отношению ко всей системе правопорядка в обществе.

С учётом указанных моментов можно выстроить следующую линию правового гарантирования свободы информации. Во-первых, в качестве принципа декларируется свобода самовыражения, подкреплённая запретом цензуры, или принцип идеологического многообразия. Этот принцип выступает в качестве правовой основы свободного

---

<sup>1</sup> Кин Д. Средства массовой информации и демократия. – М., 1993. – С. 23-24.

<sup>2</sup> См.: Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации. – М., 2000. – С. 62.



информационного обмена. Во-вторых, обозначается ряд правовых ценностей, посягательство на которые в сфере информационного обмена в обществе считается выражением нетерпимости. На этом основании формулируются ограничения свободы слова, которые представлены в виде запретов на распространение определённого рода информации в зависимости от её содержания (тематики или производимого негативного социального эффекта). В совокупности такие содержательные запреты составляют единственное допустимое исключение из сферы действия принципа свободного информационного обмена, составляющее институт злоупотребления свободой, и за пределами этого исключения свобода самовыражения является абсолютной. В-третьих, остальная система норм в области публичного массового информационного обмена в обществе выполняет задачи организации и структурирования отношений, но не затрагивает содержание распространяемой информации.

Ограничения свободы самовыражения являются одним из ключевых вопросов, поскольку отражают механизмы исключения из системы информационного обмена отдельных тем и вопросов общественной дискуссии. По своей сути такие ограничения выражают цензурные запреты, но запреты, допускаемые демократической правовой культурой. Однако легально установленное правовое ограничение сферы информационной свободы также содержит потенциальную угрозу полноценности публичного диалога, воспроизводства политической системы в обществе<sup>1</sup>. Поэтому законодательство предусматривает ряд гарантий от злоупотребления возможностью устанавливать и осуществлять ограничения свободы самовыражения на практике.

Среди наиболее важных гарантий можно отметить следующие. Перечень ограничений должен основываться на случаях грубого нарушения идеи терпимости как содержания свободы самовыражения. Перечень может быть только исчерпывающим, не допускается произвольное развитие перечня ввиду расширительного толкования, иными словами, обеспечивается ограниченность ограничений свободы. Перечень устанавливается официально и закрепляется правовым актом, степень юридической силы которого обеспечивает его стабильность. Совокупность ограничений составляет институт злоупотребления сво-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Смольяков А.А. Правовые основы деятельности ОВД по обеспечению охраны и защите избавительных прав граждан в процессе организации и проведения выборов // Сборник трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Выпуск 11. – СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998.

бодой слова, чем достигается системность и единство норм об ограничениях информационной свободы.

Практическая реализация норм об ограничениях требует высокой компетентности лиц, принимающих об этом решение. Данное требование обеспечивает авторитетность правоприменительного акта, которая особенно важна при оценке опасности распространения информации, т.е. оценке ущерба в довольно тонкой информационной, духовной сфере. В связи с этой же условностью идеологического, нематериального вреда требуется обеспечение состязательности в рассмотрении каждого конкретного случая. Учёт указанных требований обуславливает действующую практику, согласно которой реализация норм об ограничениях, как правило, возлагается на органы правосудия. Причём решение суда для реализации норм об ограничениях свободы самовыражения на практике требуется обычно вне зависимости от того, имеет ли место нарушение законодательства до момента распространения информации или после её распространения<sup>1</sup>.

Рассмотрим правовые гарантии установления ограничений информационной свободы и их пределов более подробно.

Правовые запреты на распространение определённого рода информации по содержанию, как правило, отражает правовой институт недопустимости злоупотребления свободой массовой информации. В первую очередь правовые запреты на распространение информации по содержанию должны отвечать общепринятым правовым условиям установления ограничений на реализацию прав и свобод граждан. Российская Конституция в ч. 3 ст. 55 предусматривает три общих условия: во-первых, такие ограничения могут быть установлены только на уровне федерального закона, во-вторых, они должны быть соразмерны степени опасности для охраняемого интереса («в той мере, в какой это необходимо ...»), в-третьих, если они установлены для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Нормы основных международных документов по правам человека (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод), предусматривают аналогичные

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Энтин В.Л. Средства массовой информации в политической системе современного капитализма. – М., 1988. – С. 132.

критерии для ограничений прав и свобод<sup>1</sup>. Причём в двух последних документах в отношении свободы самовыражения предусматривается специальная и развернутая характеристика ограничений.

Прежде чем приступить к детальному рассмотрению отдельных запретов относительно распространения информации, необходимо коснуться первых двух условий ограничений прав и свобод. Требование международных документов о закреплении ограничений именно в законе, скорее всего не означает жёсткого правила, чтобы такие нормы были отражены в актах высшей юридической силы. Суть требования заключается в том, чтобы запреты были, во-первых, сформулированы, во-вторых, в официальном правовом источнике.

Например, в странах англо-саксонской системы права может не существовать закона, который закреплял бы такие ограничения, а в Соединенных Штатах это и вовсе запрещено первой поправкой к Конституции. Однако это не означает, что допустимо безнаказанное распространение любой по содержанию информации, поскольку якобы не существует запретов, установленных в законе. При этом большой натяжкой будет считать, что таким законом для стран англо-саксонской правовой семьи мог бы служить внутренний акт о присоединении к международным конвенциям по правам человека. Роль «закона», который требуется для юридического оформления ограничений информационного обмена, здесь может выполнять совокупность судебных прецедентов по защите свободы слова. В отношении же стран континентального права отражение таких ограничений в законе как акте высшей юридической силы было бы желательным, поскольку это свидетельствует о понимании государством принципиальности вопроса защиты прав и свобод.

В практике Европейского суда относительно ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод вопрос об установлении ограничений в законе наиболее общим образом был истолкован в деле «Санди Таймс» против Соединённого королевства. «По мнению Суда, выражение «предписанными законом» создаёт следующие два требования. Во-первых, закон должен быть достаточно доступен: гражданин должен иметь возможность получить указания, необходимые с учётом правовых норм, применимых к данному делу. Во-вторых, норма не может считаться «законом», если она не сформули-

---

<sup>1</sup> Глушенко П.П. Конституционные права и свободы граждан России: Современные проблемы социально-правовой защиты: Монография. – СПб.: СПбА МВД России, 1997. – С. 215.

рована достаточно точно, чтобы гражданин мог регулировать своё поведение: он должен суметь - получив при необходимости нужные советы – предвидеть с той степенью точности, которая разумно обоснована при данных обстоятельствах, возможные последствия тех или иных действий. Эти последствия не обязательно должны быть предсказуемы с абсолютной определённой: опыт показывает, что это недостижимо. С другой стороны, хотя определённость весьма желательна, она может принести с собой чрезмерную жесткость, а закон должен иметь возможность идти в ногу с изменяющимися обстоятельствами. Поэтому многие законы неизбежно излагаются в выражениях, которые более или менее расплывчаты и толкование и применение которых относится к сфере практики»<sup>1</sup>.

Второе условие, рассматривающее ограничения прав как «необходимые в демократическом обществе», является ещё более сложной правовой проблемой. Пункт 21 Сиракузских принципов толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает, что поскольку в мире нет единой модели демократического общества, то общество, которое признаёт и уважает права человека, содержащиеся в уставе ООН и во Всеобщей декларации прав человека, может рассматриваться как удовлетворяющее этому определению<sup>2</sup>.

Конституционное признание прав и свобод человека, а также конституционная норма о том, что общепризнанные нормы и принципы международного права и международные договоры являются частью национальной правовой системы, означает формальное признание за таким государством характеристики демократического. В 1988 году, опираясь на ряд прецедентов, Европейский Суд предпринял попытку суммировать критерий необходимости в демократическом обществе.

Согласно сложившимся прецедентам Суда, понятие необходимости предполагает, что вмешательство отражает острую потребность и, в частности, что оно соразмерно преследуемой законной цели; определяя, является ли вмешательство «необходимым в демократическом обществе», Суд будет учитывать, что договаривающимся государствам

---

<sup>1</sup> Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) / Пер. с англ. – М., 1997. – С. 252-253.

<sup>2</sup> Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах / Пер. и коммент. Л.Н. Шестакова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1992. № 4. С. 59.

оставлена некоторая свобода усмотрения. Проводимый Судом обзор обстоятельств, не ограничивается выяснением того, осуществило ли представляющее ответ государство свои полномочия разумно, аккуратно и добросовестно. Кроме того, Суд, осуществляя свою надзорную функцию, не может ограничиться обособленным рассмотрением оспариваемых решений, а должен оценить дело в целом; он должен определить, являются ли причины, приведённые в оправдание данного вмешательства, «уместными и достаточными»<sup>1</sup>. Таким образом, критерий соразмерности ограничений свободы слова связывается с признанием дискреционных полномочий государств в оценке того, насколько значимый вред интересам может принести злоупотребление правом индивида.

Относительно конкретных видов запретов на распространение информации по содержанию позволено отметить, что в целом как в международных документах по правам человека, так и в национальном законодательстве и судебной практике их перечень практически одинаков. В странах романо-германской правовой семьи распространён опыт установления ограничений свободы самовыражения главным образом в законах о печати, а также частично в уголовных и гражданских кодексах. Как правило, в этих законах встречаются ограничения в отношении случаев призыва к мятежу и неповиновению властям, клеветы, оскорбления государственных символов, посягательства на интересы общественной нравственности и интересы детей, неуважения к суду<sup>2</sup>.

Государства англо-саксонской правовой традиции большое значение придают регулирующей роли судебных прецедентов. Например, в решении по делу «Ниара против Миннесоты» 1931 г. Верховный Суд США установил исключения для запрета предварительной цензуры в отношении материалов, сообщающих сведения, составляющие государственную тайну; содержащих «непристойности» либо подстрекательство к насилию или свержению правительства; нарушающих неприкосновенность частной жизни, а также раскрывающих информацию о деле, по которому не закончено судебное разбирательство. В этих случаях предварительная цензура может осуществляться путём обращения соответствующих должностных лиц в суд с ходатайством об издании запретительного приказа на публикацию соответствующих

<sup>1</sup> Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) / Пер. с англ. – М., 1997. – С. 190.

<sup>2</sup> Энтин В.Л. Средства массовой информации в политической системе современного капитализма. – М., 1988. – С. 135.

материалов. Последующая (карательная) цензура осуществляется также в судебном порядке путём предъявления гражданского иска или возбуждения уголовного дела. Кроме того, несмотря на условия первой поправки к конституции США, конституционная доктрина допустила и законодательное ограничение свободы самовыражения в Акте о подстрекательстве к мятежу 1798 г., Акте о шпионаже 1917 г.<sup>1</sup>

Для развития отечественной системы правового регулирования информационных отношений в части гарантирования правомерности установления и реализации ограничений свободы самовыражения большой интерес представляет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Она отражает примеры правового обоснования наиболее полного и общего перечня ограничений:

- 1) в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности;
- 2) для предотвращения беспорядков или преступлений;
- 3) для охраны здоровья или нравственности населения;
- 4) для защиты репутации и прав других лиц;
- 5) для предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально;
- 6) для поддержания авторитета и беспристрастности судебных органов<sup>2</sup>.

В российской Конституции (ч. 2 ст. 29) и Международном пакте о гражданских и политических правах содержатся дополнительные запреты относительно пропаганды ксенофобии и дискриминации (ч. 2 ст. 20), а в последнем также ещё относительно пропаганды войны (ч. 1 ст. 20). В целях уяснения этих запретов как качества мер гарантирования принципа идеологического плюрализма, следует их охарактеризовать более подробно.

Прежде всего, нужно подчеркнуть, что о перечисленных запретах необходимо говорить как о нормах, которые выделяются в качестве составов по злоупотреблению свободой слова именно в связи с их содержанием. Законодательство может включать самые различные ограничения распространения информации в связи с нарушениями технологий производства и распространения информационной продукции, правил конкуренции. Так, например, можно упомянуть такие разнородные правовые запреты, как осуществление эфирного вещания без

<sup>1</sup> Алебастрова И.Л. Основы американского конституционализма. – М., 2001. – С. 34-35.

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. (Рим, 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

лицензии; распространение печатной продукции на бумаге, не отвечающей санитарным нормам; нарушение процедуры ведения предвыборной агитации, например, рекламу кандидатом своей коммерческой деятельности в течение агитационного периода; размещение рекламных плакатов в местах, которые для этого не отведены в соответствии с установленными правилами и проч. Российский Закон о СМИ содержит специальную норму в ч. 2 ст. 4, запрещающую использовать при аудиовизуальном распространении информации скрытые вставки, воздействующие на подсознание людей и (или) оказывающие вредное влияние на их здоровье. Эти и другие запреты никак не касаются содержания передаваемых сообщений и не угрожают прямо принципу плюрализма и свободе слова.

Несколько более сложный вопрос порождает норма, встречающаяся в международных документах по правам человека относительно возможности государства проводить лицензирование телерадиовещания. Оценка этой нормы Европейским судом в практике реализации ст. 10 Европейской конвенции в ряде прецедентов была довольно противоречива с точки зрения однозначности отнесения или отказа к отнесению нормы о лицензировании вещательной деятельности к системе допустимых ограничений свободы самовыражения. Но в 1993 г. Суд разъяснил своё мнение о взаимосвязи третьей фразы п. 1 ст. 10, где содержится норма о возможности лицензирования телерадиовещания, и п. 2, регулирующего ограничения свободы слова. В итоге было признано, что положение о лицензировании позволяет регулировать вещание посредством лицензионной процедуры с иными целями, помимо перечисленных в п. 2, но этот порядок всё равно должен отвечать требованиям п. 2 — о том, чтобы ограничение было «предписано законом» и было «необходимо в демократическом обществе»<sup>1</sup>. Такое толкование довольно актуально для построения современной отечественной системы лицензирования телерадиовещания.

Ранее основным логическим доводом в обосновании необходимости лицензирования вещания была ограниченность радиочастотного спектра. Однако современные телекоммуникационные технологии могут обеспечить массовую передачу электромагнитных сигналов без использования эфирных частот, что снижает убедительность аргумента о «необходимости в демократическом обществе». Таким образом, представляется, что лицензирование может быть дополнительным ад-

---

<sup>1</sup> Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) / Пер. с англ. — М., 1997. — С. 245.

министративным барьером в предоставлении информационных услуг населению при осуществлении кабельного телевидения, а также и «интернет-вещания»<sup>1</sup>.

Ещё один тип ограничений информационного обмена, который стоит вне системы правовых гарантий информационного законодательства, определён законодательством о чрезвычайном и военном положении<sup>2</sup>. Российская Конституция устанавливает иные основания для ограничений прав граждан в условиях чрезвычайного положения, нежели основания, предусмотренные для обычного правового режима. Такие ограничения возможны, во-первых, для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, во-вторых, если устанавливаются в соответствии с порядком, предусмотренным федеральным конституционным законом, в-третьих, если установлены пределы и срок действия ограничений (ч. 1 ст. 56). Законом о чрезвычайном положении в п. «б» ст. 12 предусматривается возможность установить «ограничение свободы печати и других средств массовой информации путём введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка её осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов»<sup>3</sup>. Разумеется, что в условиях действия режима чрезвычайного положения изменяется характер постановки вопроса о гарантиях свободы массовой информации. Гарантии будут выражаться, прежде всего, в контроле соблюдения органами власти условий реализации ограничений. В этих обстоятельствах важной гарантией обеспечения прав субъектов информационного обмена является возможность реализации не ограничиваемого в условиях чрезвычайного положения права на обжалование в суд действий и решений органов власти и должностных лиц, в которых может выражаться злоупотребление предоставленными им чрезвычайными полномочиями (ст. 46, ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации).

---

<sup>1</sup> Телекоммуникации и право: вопросы стратегии / Под ред. Ю.М. Батурина. – М., 2000. – С. 79.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // РГ от 02.12.2002 г. № 21; Режим военного положения и СМИ. Комментарий Института проблем информационного права // Законодательство и практика масс-медиа. 2002. № 3. С. 14.

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Российская газета. 02.06.2001 г. (с последними изм. от 07.03.2005 № 1-ФКЗ // РГ от 11.03.2005 № 48).



Переходя к вопросу о содержательных запретах в собственно информационном законодательстве, можно заметить, что некоторые из них могут носить абсолютный характер, а некоторые относительный. Например, распространение эротической продукции или рекламы табачной и алкогольной продукции часто подлежит лишь ограничению в зависимости от времени выхода программы в эфир, способа распространения информации, территориальной близости соответствующей стендовой рекламы к детским или религиозным учреждениям. Однако принципиально распространение информации такого характера разрешено. С другой стороны, распространение информации, которая содержит призывы к насилию, агрессии, дискриминации подлежит абсолютному запрету вне зависимости от способа распространения информации. Так, пропаганда фашизма считается недопустимой безотносительно к тому, выражена ли она в телевизионных передачах, периодических печатных изданиях, плакатах или книжной литературе. Информация относительно фашистской идеологии при этом вполне может быть объектом коммуникации, поскольку негативный эффект вытекает не из факта упоминания или анализа, а из факта пропаганды.

Итак, первое допустимое ограничение свободы слова, которое выделяется здесь среди прочих на основе перечня, приведённого в п. 2 ст. 10 Европейской конвенции, - это ограничение «в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности». Эта норма образует основу для составов уголовных правонарушений, которые иногда характеризуются как «политические», поскольку предполагается, что в процессе осуществления призывов к насильственному свержению конституционного строя, захвату или незаконному удержанию власти, нарушению целостности государства и подрыву безопасности осуществляется посягательство на основы правящего режима.

Однако угроза таких действий проистекает не из опасности появления политической альтернативы, а из опасности применения насилия. Поэтому такие действия носят не политический, а сугубо уголовный характер. Демократическое государство без подобных агрессивных проявлений может обеспечить полную смену власти, поэтому с таким условием «политическая» трактовка подобных действий неуместна. Применительно к этой проблеме можно отметить несколько интересных нюансов.

Во-первых, для политико-правовой доктрины в принципе логичным является право народа отстаивать свою свободу с оружием в руках против тоталитарного или чужеземного правления. Очевидно,

что в процессе реализации этого «права на революцию» без призывов к насильственному свержению строя обойтись будет сложно. Но в этом случае такое государство не будет считаться демократическим, и естественно-правовая защита будет на стороне народа, а не удерживающего власть государственного аппарата. Кроме того, вряд ли такое право будет закреплено в законодательстве государства, которое считает себя демократическим, поскольку предполагаются гарантии смены власти мирным путём.

Государство с авторитарным политическим режимом, напротив, может себе позволить закрепить и отстаивать это право в целях внешнеполитической пропаганды, поскольку внутри государства подобные проявления политической воли народа немедленно пресекаются. Также можно отметить, что любая юридическая конструкция, предполагающая коренное изменение правовой логики в отношении какого-то вопроса будет выглядеть не совсем понятно в правовой системе. Отношения в условиях острого политического кризиса, как показывает практика, регулируются в большей степени текущей политической необходимостью, чем правовыми процедурами.

Во-вторых, важно обратить внимание на то, что если призывы к насильственному свержению конституционного строя судьями с участием экспертов квалифицируются достаточно легко, то так называемая «деструктивная деятельность», которая не содержит прямых призывов к свержению конституционного строя, может вызывать не менее неблагоприятные последствия для социально-политического развития.

Для адекватной правовой оценки таких ситуаций, в частности, может быть использован, разумеется, с известной степенью условности, опыт работы американской комиссии Ласвелла, которая осуществляла свою деятельность в годы Второй мировой войны<sup>1</sup>. На основании семиотических, лингвистических методик комиссия выводила из информационного обращения того времени ряд изданий, которые превозносили силу фашистского оружия и, наоборот, высказывали сомнения в боеспособности американских войск. В данном случае принципиально важным для правовой квалификации таких деяний как правонарушений является установление критериев экспертной оценки<sup>2</sup>.

В-третьих, призывы к нарушению целостности государства являются неизменной частью этого вида злоупотребления свободой сло-

---

<sup>1</sup> Винокуров Г. Сила закона или нравственный императив? // Законодательство и практика СМИ. 1996. № 10. С. 23.

<sup>2</sup> См. напр.: Конецкая В.П. Социология коммуникации. – М., 1997. – С.227,229.

ва. Примечательно, что и в российской Конституции в ст. 13 в отношении деятельности общественных объединений, и в международных документах, которые являются частью отечественной правовой системы, и в законе о СМИ такой состав присутствует, но Уголовный кодекс Российской Федерации его не закрепляет. Вероятно, в этом действительно нет необходимости, поскольку такие призывы почти всегда сопряжены с действиями по пропаганде ксенофобии и дискриминации, которые Уголовному кодексу известны (ст. 282).

В-четвёртых, запреты на пропаганду войны, агрессии, ксенофобии и дискриминации сами по себе также относятся к этому виду злоупотребления свободой слова, поскольку предполагают столь же ширококомасштабные общегосударственные последствия. Российская Конституция в ч. 2 ст. 29 содержит запрет пропаганды или агитации, возбуждающей ненависть или вражду, а также запрет пропаганды превосходства. Иными словами, имеет место запрет на возбуждение ненависти к «чужим» и пропаганду превосходства «своих», которые так или иначе способны привести к насилию. Международный пакт о гражданских и политических правах в ч. 2 ст. 20 также устанавливает, что законом должны быть запрещены выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию<sup>1</sup>.

Любопытно, что противоположные ксенофобии проявления в форме, например, космополитизма, не упоминаются в международных документах. В отличие от пропаганды ксенофобии такие формы выражения мнений не приводят к негативным последствиям в виде национальной вражды или вспышек насилия. Чувство самосохранения национальной или религиозной группы должны делать подобную пропаганду неэффективной и непопулярной. Глубокая рефлексия национальной или религиозной культуры относительно превосходства в том или ином отношении «чужих» приводит обычно не к насилию или ненависти в отношении самой себя, а к продуктивному реформированию.

В-пятых, необходимо обратить внимание на принятие в России федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», который дополняет существующий в Законе о СМИ перечень признаков для отнесения фактов распространения информации к данному

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Информационные споры: Как в них победить? Решения, рекомендации, экспертные заключения Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации / Отв. ред. А.К. Симонов. Сост. А.К. Копейка. – М., 2002. – С. 265.

виду злоупотребления информационной свободой. Кроме того, в новом законе усиливается и роль прокуратуры в процедуре прекращения деятельности СМИ, что не предусмотрено действующим Законом о СМИ. Представляется, что цель принятия этого Закона носит больше идеологический характер. Дело в том, что принципиально новых прогрессивных правовых конструкций в этом законе нет. Действующее конституционное, уголовное и информационное законодательство располагает необходимым инструментарием для решения проблемы экстремизма. Однако традиции применения действующего законодательства складывались так, что его потенциал во многом игнорировался. Закон «О противодействии экстремистской деятельности» призван поэтому не столько дополнить действующее законодательство, сколько обозначить для правоприменителей приоритетность проблемы экстремизма в свете не снижающихся темпов роста экстремистских настроений внутри России. Закон важен и для обозначения роли в отечественной политике борьбы с международным терроризмом под знаменем международной антитеррористической коалиции<sup>1</sup>.

Следующий вид запрета злоупотребления свободой самовыражения связан с предотвращением беспорядков или преступлений. В отличие от первого запрета, очевидно, он имеет в виду предотвращение более локальных угроз публичной безопасности. Что касается возбуждения беспорядков, то их основание можно найти в проявлении недовольства (в отличие от ненависти) в отношении самых различных предметов: в отношении незаконной приватизации предприятия или поражения футбольной команды, в отношении глобалистской политики западных держав или ввоза ядерных отходов. Злоупотребление свободой самовыражения здесь можно связать с призывом к причинению материального ущерба и других аналогичных действий, причём часто это может быть сопряжено с выходом демонстрации или митинга из-под контроля организаторов и властей, когда имеет место злоупотребление правом индивида собираться мирно и без оружия.

Другая составная часть данного запрета злоупотребления свободой слова – предотвращение преступлений. Приведённые выше типы злоупотребления рассматриваются именно в уголовно-правовой плоскости, однако, включение этой формулы запрета ориентировано на дополнительное гарантирование не только этих, но и других проявлений общественно опасных деяний при распространении информации. В ча-

---

<sup>1</sup> См. ст. 8, 11, 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // РГ 30.06.2002.

стности, к их числу можно отнести заведомо ложное сообщение об акте терроризма в прессе, способное вызвать панику, массовое неконтролируемое поведение, заведомо ложная реклама, которая нарушает права широкого круга потребителей (соответственно ст. ст. 207, 182 УК РФ) и т.д.

Запрет на распространение информации, налагаемый в целях охраны здоровья и нравственности населения, является следующим видом допустимого ограничения информационного обмена. В соответствии с Сиракузскими принципами общественное здоровье может стать основанием для ограничения некоторых прав с тем, чтобы дать возможность государству предпринять меры в связи с серьезной угрозой здоровью населения. Эти меры должны преследовать специальную цель предотвращения болезни или умышленного вреда либо обеспечения заботы о больных и потерпевших<sup>1</sup>.

В контекст данной нормы обычно попадает реклама алкоголя и табака, а также лекарственных средств и медицинских услуг. Защита здоровья в этих случаях осуществляется посредством установления специальных требований к размещению рекламы и иной информации для предотвращения массового негативного воздействия на потребителя, охраны интересов несовершеннолетних<sup>2</sup>.

Относительно ограничения информационного обмена с целью защиты нравственности можно сказать, что подавляющая часть норм уделяет особое внимание ограничению или полному запрету распространения продукции эротического и порнографического характера, не заостряя внимания на иных аспектах общественных нравов. Над разграничением понятий порнографической и эротической продукции было сломано не мало копий. В то время как распространение порнографии обычно пресекается абсолютным запретом, эротическая продукция может распространяться с помощью любых типов передачи информации, но с более или менее значительными ограничениями, также как и в рекламе алкоголя и табака связанными с защитой инте-

---

<sup>1</sup> Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах / Пер. и коммент. Л.Н. Шестакова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право 1992. № 4. С. 60.

<sup>2</sup> Одним из изменений, которым в последнее время подвергался действующий Закон о СМИ было внесение в ст. 4 дополнения, включающего ограничение распространения информации, касающейся наркотических средств // Собрание законодательства РФ. 2000. № 26. Ст. 2737.

ресов широкой общественности и несовершеннолетних<sup>1</sup>.

Свобода информационного обмена может подлежать ограничениям в связи с необходимостью защиты репутации и прав других лиц. Как правило, этот запрет связывается с пресечением распространения материалов клеветнического и оскорбительного характера. Неуважение достоинства конкретных людей со стороны злоупотребляющего словом, наряду с пренебрежением к публичным ценностям по праву занимает одно из центральных мест в обеспечении свободного информационного обмена. По этой причине механизмы защиты чести и достоинства в связи с их большой практической значимостью детально разрабатываются в рамках гражданско-правовой и уголовно-правовой науки<sup>2</sup>.

Одним из наиболее заметных прецедентов в смысле защиты свободы выражения политических взглядов в практике Европейского суда по применению ст. 10 Европейской конвенции является дело Лингенса против Австрии. Суд при разбирательстве данного дела отмечал, что свобода самовыражения с учётом требований п. 2 ст. 10 применима «не только к «информации» и «идеям», воспринимаемым благожелательно или считающимися нейтральными, но и к тем, которые обижают, шокируют или раздражают государство или какой-либо слой общества. Таковы требования плюрализма, терпимости и широты мышления, без которых нет «демократического общества». Суд отметил также, что «... пределы приемлемой критики шире, если она касается политического деятеля, а не частного лица. В отличие от последнего, первый неизбежно и сознательно ставит каждое своё слово и поступок под бдительный контроль как журналистов, так и широкой общественности и, следовательно, должен проявлять больше терпимости».

Допустимыми справедливо считаются запреты на распространение информации с целью предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально.

«Сохранение сведений в тайне, владение секретами даёт определённые преимущества той стороне, которая ими владеет»<sup>3</sup>, поэтому го-

<sup>1</sup> См. комментарий к ст. 242 УК РФ: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. В.И. Радченко. М., 1996. С. 422.; Рихтер А. Порнография ... по-американски // Современное право средств массовой информации в США / Под ред. А.Г. Рихтера. – М., 1997. – С. 187.

<sup>2</sup> См. Определение Конституционного Суда РФ от 27 сентября 1995 г «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Козырева Андрея Владимировича» // РГ 22.11.1995 г.

<sup>3</sup> Шиверский А.А. Защита информации: проблемы теории и практики. – М.,

сударство или коммерческие предприятия ограничивают доступ к части информации, которая повышает их конкурентоспособность в сравнении с соперниками. Нуждаются в защите и сведения личного характера, которые человек вправе скрывать, исходя из ценности тайны личной жизни и уважения достоинства<sup>1</sup>. Разглашение тайны, таким образом, способно причинить весомый вред публичным, коммерческим и личным интересам<sup>2</sup>.

В рассмотрении вопроса о разглашении тайны необходимо учитывать некоторые существенные проблемы. Во-первых, признано, что государство или коммерческое предприятие не вправе ограничивать доступ к сведениям, которые касаются важнейших аспектов контроля граждан за деятельностью государственных органов и контроля государства за деятельностью предприятий. По этой причине распространение подобной информации не может считаться злоупотреблением свободой слова, даже в случае, если были предприняты меры по охране таких сведений. Для предотвращения коллизий в этой связи в законодательстве требуется определение ясных критериев отнесения сведений к информации ограниченного доступа.

Во-вторых, непростым является вопрос о том, является ли наказуемым распространение в СМИ информации, полученной редакцией от лица, обязанного сохранять тайну. Собственно нарушения режима охраны информации со стороны редакции в этом случае не наблюдается, однако своими действиями СМИ может значительно увеличить негативный эффект от распространения охраняемых сведений. В этом смысле вполне целесообразной является предварительная рекомендательная экспертиза уполномоченными учреждениями материалов, на предмет которых у редакции возникает сомнение в отсутствии секретных или конфиденциальных сведений<sup>3</sup>.

В целях поддержания авторитета и беспристрастности правосудия также допустимо установление ограничений на распространение

---

1996, – С. 10.

<sup>1</sup> Рихтер А. Неприкосновенность частной жизни и СМИ // Законодательство и практика масс-медиа. 2002. № 3. С. 30.

<sup>2</sup> В.Н. Лопатин выделяет всего более тридцати видов информации ограниченного доступа, которые находят свое выражение в Российском законодательстве. См.: Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. – СПб.: Фонд «Университет», 2000. – С. 155-158.

<sup>3</sup> См. подробнее: Никто, кроме цензуры не знает, что является гостайной. Но за её разглашение газету могут закрыть // Комментарии Центра «Право и СМИ». М., 1999. С. 36.

информации. Содержание сообщений, которые подпадают под такой запрет, обычно касается существа рассматриваемого спора, предвосхищения его результатов, обсуждения степени квалифицированности судей по данному делу.

Распространение сообщений, содержащих суждения и оценки по поводу текущего процесса, может повлиять на самого судью, участников судебного разбирательства, которые знакомятся как обычные читатели с последними событиями и новостями. Это в свою очередь может способствовать вынесению тенденциозного или вовсе неправосудного решения. Создание вокруг судебного процесса определённо ориентированного общественного мнения по поводу исхода дела, который рассматривается журналистами как наиболее разумный, может привести к подрыву авторитета суда при вынесении противоположного решения. По этой причине в законодательстве могут быть установлены запреты применительно к пределам комментирования судебных процессов и вынесенных решений.

Таким представляется перечень допустимых в демократическом обществе оснований ограничения информационного обмена по содержанию сообщений. Поиск какой-либо единой логической посылки в том, по какой причине именно на такого рода информацию распространяются ограничения, судя по всему не особенно продуктивен. Эти конкретные случаи выделены на основе практического правового опыта и объединены лишь большой степенью вреда, который они способны причинить свободе слова и принципу многообразия, посредством сведения их к абсурду. Жёстко сформулированные правила применения ограничений информационного обмена не дают оснований для беспокойств по поводу того, что их перечень может быть расширен. Для расширения перечня требуется обоснование, что защита от нового типа злоупотреблений свободой слова, во-первых, не выходит за рамки общих условий ограничений прав граждан, во-вторых, злоупотребление настолько существенно, что возникает необходимость изменения позиции национального права к специальной норме международных документов об ограничениях свободы слова.

Таким образом, рассмотрен принцип идеологического многообразия, играющий в системе правового регулирования информационных отношений роль специальной конституционной основы, а также особенности его практического действия и гарантирования. В общем смысле принцип идеологического плюрализма предполагает равенство возможностей субъектов информационного обмена по защите своих мнений и утверждению интересов в общественном диалоге. Борьба



партийных идеологий является гарантией выработки общегосударственной компромиссной идеологии, на основе которой формируется правовая база общественного развития.

Практическое гарантирование принципа идеологического многообразия находит воплощение в практике защиты свободы мысли, слова и печати. Установление в законодательстве тематического перечня информации, которая может быть воспринята как выражающая нетерпимость или агрессивность, является правомерным, если соблюдены условия установления таких ограничений, содержащихся в Конституции и международных актах о правах человека. Таким образом, принцип идеологического многообразия является ядром системы правового регулирования информационных отношений, поскольку отражает главенствующую идею равноправия субъектов информационного обмена и определяет исключительный перечень тематических изъятий информации из системы публичного информационного обмена.

## **ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ЧЕЛОВЕКА И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

### **2.1. Конституционно-правовые стандарты участия человека в информационных отношениях**

Одним из основных направлений правового регулирования информационных отношений является защита информационных прав человека. Права и свободы человека и гражданина выступают в качестве самостоятельной категории конституционного права, занимающей важнейшее значение в системе конституционно-правового регулирования. Об этом свидетельствует, в частности, ст. 18 Конституции РФ. Некоторыми авторами охрана прав и свобод человека (отношения между человеком и государством) выделяется даже наряду с властеотношениями в качестве равноправной составляющей предмета конституционного права<sup>1</sup>. Так или иначе, любое демократическое государство провозглашает права и свободы человека и гражданина в качестве цели своей деятельности, чем и обусловлено значение и место этой категории в конституционно-правовом знании.

Определение места информационных прав граждан в системе прав и свобод человека и гражданина в российской Конституции связано с выяснением их значимости и соотношения информационных прав с иными конституционными правами, определяющими юридический статус личности. Термин «информационные права граждан», который в научный оборот ввёл В.Н. Монахов, прочно обосновался в отечественной юридической, а также и неюридической специализированной литературе<sup>2</sup>. Под информационным правом человека в общем смысле следует понимать меру возможного поведения людей, которая определяет способы и характер обмена идеями в системе общественных отношений (или характер и способы отношений по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2001. – С. 5.

<sup>2</sup> См.: Монахов В.Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан СССР (конституционный аспект). – М., 1983. – С. 12, 90.

<sup>3</sup> См., например: Елизаров В.Г. Свобода массовой информации в Российской Федерации конституционные основы и правовые ограничения. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002; Иззатов Т.Ш. Механизм реализации конституцион-

Информационные права относятся российскими учёными в классификации прав и свобод человека и гражданина к числу прав и свобод в сфере личной безопасности и частной жизни (свобода мысли и слова, ч. 1 ст. 29 Конституции Российской Федерации), а также к числу прав и свобод в сфере государственной и общественно-политической жизни и деятельности (свобода массовой информации, ч. 5 ст. 29 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

С информационными правами, обозначенными в российской Конституции, непосредственно связаны многие другие права, реализация которых невозможна без осуществления правомочий свободного поиска, передачи, производства и распространения информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Это, в частности, свобода совести и вероисповедания (ст. 28), поскольку отношение человека к вере, наличие у него тех или иных религиозных убеждений, пропаганда религиозных взглядов, весьма близки к содержанию свободы мысли и слова, но распространяются на специальный предмет - религиозную веру. Особое место в конституциях этой свободе уделяется в силу значения религии как одного из основных пластов духовной культуры.

Конституционное право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23) также тесно связано с информационными правами<sup>2</sup>. Возможность ограничивать доступ посторонних людей к информации глубоко личного характера, а также защита своего доброго имени и защита от произвольного вмешательства в личную жизнь оказывает влияние на определение пределов поиска, распространения информации и других информационных правомочий.

Смежной со свободой мысли и слова является свобода творчест-

---

ного права гражданина информацию в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002; Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в РФ: конституционно-правовые аспекты. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.

<sup>1</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности. М., 1997. С. 192, 211.

<sup>2</sup> В комплексных исследованиях проблем правового регулирования информационных отношений наряду с информационными правами отдельно рассматривается право на неприкосновенность частной жизни (См., напр., гл. 8 в кн.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2005.). В связи с особой актуальностью защиты этого права такой подход для комплексных исследований со «сквозными» проблемами следует признать правомерным. Однако в контексте настоящей работы мы должны затронуть, прежде всего, собственно информационные права граждан, а не права с информационной составляющей.

ва, установленная в ч. 1 ст. 44. Деятельность по созданию чего-либо качественно нового, неповторимого, т.е. то, чем является творчество, не может не основываться на свободе мысли и слова, и является, возможно, наиболее ценным для общественного развития проявлением свободы мысли.

Право на образование (ч. 1 ст. 43) также можно рассматривать как одно из смежных со свободой мысли и слова конституционных прав. Реализуя своё право на образование, человек не только получает новые знания посредством информационного обмена, но и приобретает возможность всячески развивать и наполнять новым содержанием разнообразные проявления свободы мысли и слова. Право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26) также является конституционным правом с информационной составляющей. Некоторого рода социально-политическим выражением свободы слова и в то же время её гарантией, является право на собрания (ст. 31), а также право обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Особым случаем следует считать преломления информационных правомочий части 4 статьи 29 в обеспечении субъективных прав на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Так, российский Основной закон устанавливает, что каждый имеет право на информацию о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ч. 3 ст. 41) и право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42)<sup>1</sup>. В строгом смысле слова две приведённые выше правовые возможности индивида не образуют самостоятельных субъективных прав граждан, поскольку являются специальными вариантами реализации базовых информационных правомочий, которые в данном случае проявляются в структуре неинформационных прав граждан.

Таким образом, можно говорить о семи перечисленных основных правах, обозначенных в российской Конституции, как о правах с информационной составляющей (или правах граждан, смежных с информационными правами). Специфика таких субъективных прав состоит в том, что их осуществление без реализации правомочий, входящих в содержание информационных прав, невозможно. Между тем,

---

<sup>1</sup> См., например: ФЗ «О гидрометеорологической службе» от 19.07.1998 г. № 113-ФЗ // РГ 30.07.1998; Постановление Правительства РФ от 15.11.1997 № 1425 «Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей среды» // РГ 02.12.1997.

права с информационной составляющей отличаются от собственно информационных прав тем, что информация и информационный обмен важен для них в связи с самостоятельными социальными благами и задачами. Для свободы совести - это состояние веры, для права на неприкосновенность частной жизни - возможность сохранить дистанцию в отношениях с посторонними, для свободы творчества – принципиально новый результат интеллектуальной деятельности, для права на образование - развитие профессиональных навыков, для свободы пользования родным языком - поддержка своих культурно-исторических традиций, для свободы собраний – возможность выработки решения коллектива, для свободы обращений - реакция официальной инстанции. Что касается информационных прав, то в их реализации информация сама по себе и участие в информационном обмене выступают исключительно в качестве самоцели.

Развитые и гарантированные информационные права служат фундаментом демократической государственности<sup>1</sup>. Механизмы реализации информационных прав могут выступать в качестве основы для создания условий осуществления иных субъективных прав в смысле обеспечения политического плюрализма в обществе. Они также важны как гарантия выявления и доведения до сведения соответствующих лиц пробелов в регулировании отдельных видов общественных отношений. Наконец, механизмы реализации информационных прав граждан могут выступать средством обеспечения для осуществления других прав человека, протекающих на основе коммуникационных связей участников общественных отношений.

Правовое обеспечение реализации информационных прав граждан структурируется в нормативных актах национального законодательства во многом в зависимости от принятой системы информационных прав граждан. Сравнительный анализ зарубежных конституций позволяет говорить, что:

1) формулировки информационных прав и свобод значительно разнятся между собой, однако сущность прав граждан и основные тенденции регулирования отношений по поводу информационной свободы практически не отличаются;

2) наиболее часто в конституциях говорится о классических либеральных свободах: свободе мнений, свободе слова и свободе печати,

---

<sup>1</sup> Смольяков А.А. Правовые основы деятельности ОВД по обеспечению охраны и защите избавительных прав граждан в процессе организации и проведения выборов // Сборник трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Выпуск 11. – СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998.

– в различных комбинациях между собой и другими субъективными правами человека. В конституциях, принятых во второй половине XX века, можно обнаружить также и признаки права на доступ к информации органов власти.

Уяснение действительной системы субъективных информационных прав человека можно провести с помощью выделения различных критериев классификации. В частности, допустимо различать информационные права в зависимости от социально-политических ценностей, ради достижения которых они утверждались в качестве основных прав в национальном законодательстве или в международных документах по правам человека<sup>1</sup>. Такая своеобразная редукция понимания прав и свобод, зафиксированных в нормах, до уровня понимания социальных отношений и их целей способна снять некоторые стереотипы в осмыслении сущности информационных прав, вызванные формой их закрепления в тексте закона. На основе анализа комплекса существующих информационных прав можно выделить следующие социально-политические ценности информационного обмена и соответствующие виды субъективных прав:

а) ценность, состоящая в возможности человека самостоятельно мыслить, развивать свой внутренний мир, иметь свою точку зрения, формировать мнение самостоятельно и без чьего-либо давления (свобода мысли, мнений, убеждений);

б) ценность человеческого общения, участия в дискуссиях, спорах; проявление своей позиции для окружающих и получение информации об иных позициях (свобода слова, свобода самовыражения);

в) ценность, состоящая в возможности сделать своё мнение влиятельным в общественно-политической, экономической и культурной жизни; участие в национальном общественном диалоге; возможность влияния на политику правительства (свобода печати, свобода массовой информации).

Если говорить о праве доступа к информации органов власти как сравнительно новом явлении правовой действительности, не входящем в систему либеральный свобод «первой конституционной волны», то следует иметь в виду, что в основе её появления лежала несколько иная логика. Если классические либеральные свободы предполагали в целом вытеснение государства из идеологической подсистемы общественной жизни, то право на доступ к информации органов власти воз-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Хижняк В.С. Право человека на информацию: механизм реализации / Под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов, 1998. – С. 8, 13.

вращает государство в русло активного участия в информационных отношениях. Однако такое участие состоит не в новом способе идеологического давления на общественную жизнь, а в предоставлении государственных информационных ресурсов конкретным гражданам в зависимости от индивидуальных потребностей каждого. Причём индивид выступает в качестве инициатора такого информационного взаимодействия, а государство является исполнителем.

Таким образом, система информационных прав граждан образует цепь из четырёх звеньев – субъективных свобод мысли, слова, печати и доступа, что в плоскости их социальных ценностей выражается в такой последовательности: иметь суждения; выражать их; влиять на то, чтобы они были учтены властью; проверять, как учтены.

В тексте действующей российской Конституции мы можем увидеть основы всех рассмотренных выше четырёх типов информационных прав граждан. Свобода мысли декларируется в ч. 1 ст. 29: «Каждому гарантируется свобода мысли и слова», – а также применительно к гарантии «иных убеждений» в ст. 28: «Каждому гарантируется свобода совести и вероисповедания, включая право ... свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения». А один из важнейших элементов содержания этой свободы раскрывается в ч. 3 ст. 29: «Никто не может быть принуждён к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них».

В отношении объективизации в конституционном тексте других информационных прав дело обстоит ещё сложнее. Так, например, декларирование свободы слова осуществлено в ч. 1 ст. 29, свободы печати – в ч. 5 ст. 29: «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается». При этом имеется в виду, что никакие учреждения и органы власти не вправе вести цензорскую деятельность. Остаётся так называемая «внутренняя цензура» у каждого гражданина. Каждый гражданин, прежде чем публиковать сведения, составляющие государственную тайну, должен подумать о возможной ответственности за такое преступление. За публикацию сведений конфиденциального характера виновный понесёт ответственность перед пострадавшим. Редактор того или иного средства массовой информации, даже в случае, если он является гражданином иностранного государства, находясь на территории Российской Федерации, также понесёт уголовную ответственность (в частности, по ст. 276 – за шпионаж)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Кабанов А.А. Понятие, значение и правовое регулирование государственной тайны: Лекция. Изд. 2-е, перераб. – СПб., 2004. – С. 13.

Однако раскрытие важнейших сторон содержания обеих свобод реализовано в ч. 2 ст. 29, устанавливающей, что «не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Несколько иную содержательную специфику свободы слова и свободы печати раскрывает также ч. 4 ст. 29: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом». Что касается права на доступ к информации органов власти, то оно и вовсе выражено в конституционном тексте не совсем традиционно в сравнении с остальными информационными правами, поэтому ниже мы рассмотрим этот момент подробнее.

Представляется, что в связи с этой довольно сложной ситуацией есть необходимость в разъяснении некоторых моментов, которые более основательно будут рассмотрены применительно к отдельным информационным правам.

Во-первых, важен вопрос об объединении свободы мысли и свободы слова в ч. 1 ст. 29 Конституции Российской Федерации в одну комплексную свободу, вопрос о соединении элементов содержания свободы слова и свободы печати в одних положениях статьи, а также другие вопросы, возникающие здесь в связи с правовой проблемой соотношения статьи закона и нормы права. Представляется, что в данном случае налицо вполне уместный нормотворческий приём, отражающий тесную связь указанных свобод. Однако необходимо различать форму конституционной статьи о субъективном праве и его содержание в системе норм и отношений. Данные субъективные права граждан разграничиваются не по причине их локализации в различных частях текста закона, а в связи с их особыми правовыми задачами в общественных отношениях. Поэтому сложность организации нормативного материала в тексте закона можно отнести на счёт проблемы совершенствования юридической техники.

Во-вторых, из приведённых положений Конституции Российской Федерации ясно, что далеко не все элементы содержания информационных прав нашли в ней своё отражение. В этом случае имеет место преломление проблемы характерного для конституционного права общего регулирования и в то же время необходимости проведения в жизнь принципа прямого действия Конституции. С одной стороны, в тексте Основного закона должны содержаться наиболее принципиаль-



ные нормы для соответствующих правоотношений, с другой – этих принципиальных норм должно быть достаточно для адекватной и однозначной их непосредственной реализации. Степень такой достаточности зависит от многих условий объективного и субъективного свойства, таких как уровень развития правовой системы в целом, развитость правовой культуры, наличие опорного текущего законодательства, наличие развитой практики и традиций в осуществлении конкретного субъективного права. Поэтому здесь можно сказать, что поскольку иногда сложно уловить степень достаточности отражения в конституции элементов субъективных прав, было бы логично прописывать как можно больше известных науке и практике элементов, конкретных правомочий, подвидов прав граждан.

В-третьих, информационные права имеют своим основным содержанием правомочия, перечисленные в одной части статьи Конституции Российской Федерации. Часть 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации воспроизводит обогащённую правомочиями по передаче и производству информации норму международных документов о правах человека, раскрывая принцип информационного обмена, принцип свободы информации. Содержанием этого принципа являются все возможные правомочия гражданина по его участию в информационном обмене. Таким образом, ч. 4 ст. 29 превращается в своеобразную «копилку правомочий» для содержательного наполнения информационных прав граждан с целью их дополнительного гарантирования.

На основании сказанного можно говорить о существовании четырёх основополагающих субъективных конституционных прав граждан в области информации: свободе мысли, свободе слова, свободе массовой информации и праве на доступ к информации. Все указанные права находят, так или иначе, своё выражение в тексте российской Конституции. Хотя они более или менее автономны друг от друга, в сравнении с иными конституционными правами они образуют единое целое в связи с тем, что являются отражением правовых возможностей граждан в сфере информационных отношений.

Прежде чем перейти к рассмотрению отдельных проблем информационных прав и свобод граждан, необходимо обозначить важную деталь отечественного конституционного законодательства, устанавливающего основы информационных отношений. Национальный опыт конституционного развития привёл к необходимости формирования особой структуры регулирования информационно-идеологической подсистемы общественных отношений в России. Как отмечалось несколько выше, особенной чертой в этой специфике является выделе-

ние принципа идеологического многообразия в качестве одной из основ конституционного строя. Государства, не испытывавшие в своих правовых системах сильного влияния марксистской политической доктрины, обходятся в установлении конституционных основ регулирования информационных отношений только классическими либеральными свободами. Это – свобода мысли, слова и печати. Причём общепризнанное значение свободы слова в правовых доктринах и правосознании таково, что оно считается одним из трёх столпов современной демократии, наряду с рыночной экономикой и народным представительством.

В странах постсоветского блока фундамент демократии составляет принцип политического и идеологического многообразия, в то время как информационные свободы в качестве гарантии демократии растворены в общей системе юридического статуса личности. Иными словами, восприятие значения свободы слова в западных странах и в бывших социалистических странах значительно отличается. В связи с этим обстоятельством много внимания в первой главе настоящей работы было уделено принципу идеологического многообразия, который содержит в себе многие завоевания либеральных свобод западных стран:

- презумпция ограниченности регулирования распространения информации в зависимости от содержания сообщений;
- гарантии многообразия мнений;
- недопустимость злоупотреблений свободой слова.

Поэтому здесь, в части информационных прав и свобод, предполагается рассмотрение отдельных проблем их реализации с учётом того, о чём уже говорилось ранее, то есть с учётом соотношения в российской правовой доктрине субъективных информационных прав с принципом идеологического многообразия. В целом это не означает, что информационные права и свободы приобретают в России некий усечённый вид, скорее можно говорить о том, часть регулятивного потенциала в отношении информационной свободы человека перенесена на более фундаментальный уровень, уровень основ конституционного строя.

Прежде всего, необходимо рассмотреть некоторые вопросы правовых гарантий свободы мысли. Свобода мысли представляет собой общее правовое основание для существования иных информационных прав граждан. Оно состоит главным образом в неприкосновенности внутреннего духовного мира человека со стороны государства и всех прочих субъектов общественных отношений. Свобода мысли означает

возможность самостоятельно и без какого-либо давления формировать личные суждения и оценки, делать выводы, развивать и обогащать свою духовную жизнь. Никто не вправе ставить преграды, возводить рамки интеллектуальной деятельности человека. Причём не важно, правильное или неправильное с чьей-то точки зрения мнение сформировалось у человека, так как ценность этой свободы состоит не в правильности или неправильности мнения, а в его наличии или отсутствии. Одним из лучших приёмов в уяснении существа свободы мысли является анализ специфического слова, сформированного в русском языке именно в связи с этой свободой – термина «инакомыслие».

По своей сущности свобода мысли рассматривается иногда как право абсолютное, которое невозможно нарушить в принципе, и потому нет необходимости его отражения в позитивном праве. Так, например, И.Е. Фарбер более 50 лет назад отмечал, что «... регулированию конституции подлежит выражаемое вовне слово - устное или письменное, а не мысли человека, которые (пока они не выражены человеком) вообще невозможно регулировать»<sup>1</sup>. Однако согласиться с этим можно лишь отчасти. Действительно не в силах права осуществить регулирование человеческих мыслей. Между тем, такое регулирование и не было задачей закрепления этой свободы в конституциях. Право, как известно, осуществляет регулирование общественных отношений, поэтому смысл свободы мысли в конституции также должен выражаться применительно к отношениям. «Свобода мысли и совести – это, прежде всего свобода от любого идеологического контроля, когда человек сам решает, что ему делать, во что верить и не верить, каких духовных ценностей придерживаться»<sup>2</sup>. Следует иметь в виду, что свобода мысли и свобода совести – это прежде всего информационные свободы.

Таким образом, хотя философско-правовое содержание свободы мысли представляет её как «свободу для» выражения многообразных точек зрения (и по этому в связи с наличием свободы слова она является лишней), в позитивно-правовой плоскости она приобретает характер «свободы от» какого-либо внешнего давления на формирование мыслей, мнений, убеждений. Следовательно, в собственно юридическом смысле свобода мысли должна выражаться в нормах об обеспечении идеологического многообразия, защите мнения меньшинства,

<sup>1</sup> Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. – Саратов, 1974. – С. 124.

<sup>2</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1-2 Часть общая: Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд. обновл. и дораб. – М., 2000. – С. 151.

поддержке политической оппозиции. Однако и в личностном плане свобода мысли имеет своё позитивно-правовое выражение. Так, ч. 3 ст. 29 российской Конституции устанавливает, что «никто не может быть принуждён к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них».

Свобода мысли нередко получает своё отражение в текстах конституций как свобода мнений или свобода убеждений. Больших различий в содержании этих свобод нет, поскольку социальная ценность, которая ими закрепляется, едина. Речь, таким образом, идёт лишь о разных акцентах в понимании этой ценности в национальных правовых системах.

В силу того, что свобода мысли, мнений и убеждений не имеет широкой конкретизации в конституционном законодательстве, не имеет разветвлённой взаимосвязи с конституционно-правовыми институтами, нюансы в понимании этих акцентов обычно практически сглаживаются. Поэтому правильнее рассматривать свободу мысли, мнений и убеждений как цельное, монолитное субъективное право. Термин «свобода мысли» наиболее ёмкий и содержательный с точки зрения включаемых в него элементов, поскольку произведен от общенаучного понятия «мышление». Если выделить акцент в толковании этого субъективного права как «свободы мысли», то здесь очевидно внимание к деятельности человека по рациональному, критическому восприятию и освоению действительности. «Свобода мнений» акцентирует внимание на разнообразии представлений и оценок людей, а «свобода убеждений» - на глубине и значимости для человека духовных конструкций жизненной мотивации.

В силу фундаментального значения гарантий свободы мысли в демократическом обществе в отличие от прочих информационных прав она, как правило, не подлежит ограничениям ни при каких обстоятельствах. Так, в соответствии с п. 58 Сиракузских принципов толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах отмечается, что «... ни одно государство-участник, даже во время чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации, не должно отступать от гарантированных Пактом права на жизнь, свободы от пыток ... и свободы мысли, совести и религии. Отступление от этих прав недопустимо ни при каких условиях даже тогда, когда достигаемой целью является сохранение нации»<sup>1</sup>. Здесь проводится очевидная мысль о том, что решение вопро-

---

<sup>1</sup> Шестаков Л.Н. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступле-

сов сохранения нации за счёт ограничения перечисленных свобод бессмысленно, поскольку уже само это ограничение является инструментом, обеспечивающим не сохранение, а деградацию или уничтожение (геноцид) нации. Между тем, в соответствии с Конституцией Российской Федерации свобода мысли, закрепляемая в одной норме со свободой слова (ч. 1 ст. 29), может подлежать ограничениям в условиях чрезвычайного положения, а ограничение свободы совести и вероисповедания, включающей по тексту свободу как религиозных, так и «иных убеждений», не допустимо (ч. 3 ст. 56).

Далее следует рассмотреть некоторые наиболее важные вопросы свободы слова (свободы самовыражения, свободы выражения мнений).

В отличие от свободы мысли, это право человека открывает принципиально новую возможность установления информационных контактов, коммуникации, общения. Иными словами, здесь вступают в силу правомочия по использованию человеком в своих целях системы межличностной коммуникации.

Проблемой, нуждающейся в разрешении, является проблема разграничения свободы слова и свободы печати. Очень часто, хотя и проводится между ними формальное различие, правовой режим реализации свободы слова оказывается полностью растворённым в системе норм о свободе печати. Для того чтобы провести более ясную границу между этими свободами, можно предложить для использования вместо термина «свобода слова» более адекватный соответствующим правовым возможностям индивидов термин «свобода самовыражения», который зачастую фигурирует в специальных исследованиях по этому вопросу и в переводной литературе. Свобода самовыражения отличается от свободы печати следующими специфическими чертами.

Во-первых, свобода самовыражения ориентирована главным образом на осуществление потребности человека в общении, в то время как реализация свободы печати является способом усиления отдельных мнений для повышения их влияния в публичном диалоге. Таким образом, свобода печати отражает не столько потребность общения, сколько правовую возможность участия в общественной и политической жизни. По этой причине свободу печати имеет смысл относить в классификации прав и свобод граждан к политическим правам, а свободу самовыражения – к личным правам. В печати может выразиться

---

ний от положений Международного пакта о гражданских и политических правах // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1992. № 4. С. 67.

и мнение, весьма далёкое от политики. Однако свобода печати выкристаллизовывалась в системе прав и свобод не просто в связи с возможностью использования печати как нового средства общения, но в связи с возможностью сделать своё мнение заметным и влиятельным в общественной жизни.

Во-вторых, свобода самовыражения может осуществляться без каких-либо формальных ограничений, в то время как свобода печати сопряжена с определёнными требованиями, такими как, регистрация периодического печатного средства массовой информации, лицензирование телерадиовещательной деятельности, обязательность опубликования ответа или опровержения в случае распространения «недоброкачественной» информации.

В-третьих, свобода самовыражения и свобода печати фактически значительно различаются по объёмам аудиторий, воспринимающих информацию, и если встаёт вопрос о разграничении свободы слова и свободы печати, их можно различить по факту использования специальных технических средств, обеспечивающих массовое распространение информации. По этой причине о свободе самовыражения можно говорить всякий раз, когда в процессе информационного обмена субъект не сталкивается с циркуляцией массовой информации, т.е. как правило, информации, распространяемой СМИ.

Во времена структурных демократических реформ в обществе реализации свободы печати должно уделяться большое внимание. Однако проблемы индивидуальной коммуникации человека не должны оставаться без правовой защиты. Свобода самовыражения включает не только возможность человека говорить или писать. В свободу самовыражения включается всё, что выражает мысли человека, или свидетельствует о его особом мнении.

Так, символические действия, которыми человек намеревается выразить свою точку зрения, оказываются под защитой свободы самовыражения. Но поскольку всякое действие человека может в конечном итоге выражать его внутренние установки и взгляды, необходимо разграничивать обыденные несимволические действия и действия, которые специально предпринимаются для того, чтобы выделить своё мнение и обратить на него внимание окружающих<sup>1</sup>. Свобода выражения мнений является основой для реализации возможности выражения любых идей и в любой форме, поэтому часто конституционные тексты

---

<sup>1</sup> См.: Современное право средств массовой информации в США / Под ред. А.Г. Рихтера. – М., 1997. – С. 66.

обнаруживают тесную взаимосвязь с правами и свободами, имеющими информационную составляющую, о которых указывалось выше. Так, испанская конституция в ст. 20 наряду с общей формулой свободы самовыражения упоминает свободу на литературное, художественное, научное и техническое производство и творчество, свободу преподавания, свободу передавать и принимать информацию с помощью любого средства распространения<sup>1</sup>.

Свобода самовыражения находится в непосредственной взаимосвязи также и с некоторыми политическими правами с информационной составляющей, в частности, со свободой собраний. Улицы, площади, парки традиционно считаются местами, где возможно выражение своих политических и иных пристрастий перед публикой или своими единомышленниками. Поэтому национальные правовые доктрины развитых государств причисляют зачастую доступ к общественным местам (таким как площади, парки, исторические места) к важным предпосылкам свободы выражения мнения<sup>2</sup>. В связи с этим некоторая правовая проблема видится в отечественной практике разрешительного порядка организации демонстраций, митингов, шествий, пикетирований. С другой стороны, осуществление свободы собраний без ограничений может привести к нарушению общественного порядка, нарушению прав собственности граждан и юридических лиц или даже созданию помех дорожному движению. Ближайший видимый компромисс в отношении реализации свободы собраний можно найти в уведомительном порядке организации такого рода публичных акций. Разрешение может требоваться в исключительных случаях, когда, например, для проведения шествия есть необходимость перекрыть движение транспорта.

Позволительно обратить внимание на ещё один интересный аспект в реализации свободы самовыражения. Главным образом свобода слова означает активность выражающего мнение субъекта, при этом потенциальные слушатели не обязаны принимать сказанное оратором к сведению. Таким образом, свободе самовыражения корреспондирует не обязанность слушать, а лишь обязанность не мешать говорить<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1-2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд. обновл. и дораб. – М., 2000. – С. 151.

<sup>2</sup> См.: Современное право средств массовой информации в США / Под ред. А.Г. Рихтера. – М., 1997. – С. 66.

<sup>3</sup> Государственное право Германии / Сокр. пер. с немецкого семитомного изд. / Отв. ред. Б.Н. Топорнин Т. 2. – М., 1994. – С. 293.

Из отмеченного выше можно заключить, что нормотворческий приём растворения норм о свободе слова в законодательстве о СМИ (в случае признания комплексного права на свободу слова и печати), либо вовсе фактическое лишение свободы слова правовой поддержки (в случае признания другого комплексного права на свободу мысли и слова), представляется не достаточно отвечающим потребностям развития информационных отношений. Для исправления такого положения вполне доступным средством видится расширение понимания российской правовой конструкции свободы слова посредством его толкования как свободы самовыражения.

Свобода печати выступает в качестве наиболее ярко выраженного политического права в системе иных информационных прав граждан. Вне связи с правовыми возможностями, которые представляют гражданам свобода мысли и слова, свобода печати означает, прежде всего, возможность личного участия индивидов в общественной жизни с помощью доступных информационных средств. Отстаивание своих мнений и интересов, поддержка единомышленников, публичное обсуждение жизненно важных проблем общественного развития сопряжено в реализации свободы печати с рядом принципиальных правовых гарантий. В первую очередь, речь идёт о таких гарантиях, как запрет цензуры, свободное учреждение СМИ и саморегулирование в области печати. Свободой печати пользуются не только собственники средств массовой информации и журналисты, но и читатели, которые имеют право на получение общественно значимой информации и формирование своего мнения на основе любых открытых источников информации<sup>1</sup>.

В российской Конституции свобода печати известна под наименованием свободы массовой информации (ч. 5 ст. 29). Такое терминологическое изменение справедливо отражает развитие правовой доктрины в области реализации и защиты свободы печати. Как пишет А.Г. Бухвалов: «На практике свобода печати воспринимается обычно как устранение предварительной цензуры и отсутствие формальных ограничений и препятствий для выпуска информационной продукции.

Однако в настоящее время более распространённым является расширительное толкование свободы печати: речь идёт как о расширении сферы её применения, так и об усложнении внутреннего содержания данной свободы. В США принцип свободы печати был формально

---

<sup>1</sup> См.: Энтин В.Л. Средства массовой информации в политической системе современного капитализма. – М., 1988. – С. 121.



распространён на различные коммуникационные средства: специальными судебными решениями было признано, что действие 1-ой поправки к Конституции Соединённых Штатов распространяется на радио (1948 г.) и телевидение (1965 г.)»<sup>1</sup>. Периодическая печать, радио и телевидение являются основными средствами реализации свободы массовой информации, но последняя не привязывается жёстко именно к этим типам средств массовой информации. Любое распространение информации, которая признается массовой, подпадёт под защиту свободы печати. В соответствии с российским законодательством, под массовой информацией понимаются сообщения и материалы, предназначенные для неограниченного круга лиц<sup>2</sup>. Следовательно, распространение информации для неограниченного круга лиц с помощью любых технических приёмов (периодическая печать, эфирное, спутниковое и кабельное телевидение, эфирное и проводное радио, книги, Интернет, кинопрокат, видеокассеты, компакт-диски, листовки и проч.) пользуется защитой свободы массовой информации.

Формулировка свободы печати как свободы массовой информации нередко способствует трактовкам нормы как свободы средств массовой информации, иными словами предполагалась некая свобода организаций, а не личности<sup>3</sup>. Однако, как замечает Л.Л. Ефимова, «...статья 29, устанавливающая права и свободы, связанные с получением и распространением информации, входит в состав второй главы Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина». Из этого следует, что положение части 5 указанной статьи о том, что «гарантируется свобода массовой информации», означает индивидуальное право и свободу человека и гражданина на получение и распространение мнений и информации с помощью средств массовой информации, но никак не свободу самих средств массовой информации как юридических лиц от какого-либо контроля со стороны общества»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Бухвалов А.Г. Массовые коммуникации и свобода информации в США: политико-правовой аспект. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – С. 37.

<sup>2</sup> Ст. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 г. № 2124-1 (с последующими изм. и доп.).

<sup>3</sup> Напр., А.А. Малиновский в отличие от свободы слова как личной свободы рассматривает свободу массовой информации как институциональную свободу: Малиновский А.А. Свобода массовой информации: теоретико-правовые аспекты. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – С. 46.

<sup>4</sup> Ефимова Л.Л. Право на информацию // Российская Федерация сегодня. 1998. № 20. С. 49.

Между тем, можно предположить, что получившее некоторое хождение толкование свободы массовой информации как свободы организаций СМИ, имеет более глубокую основу, чем просто неверное прочтение положения ч. 5 ст. 29 Конституции. Так, известно, что в период подготовки проектов Конституции РФ Конституционной комиссией предлагался текст, в котором в ч. 1 ст. 73 раздела о гражданском обществе также закреплялась свобода массовой информации, которая рассматривалась, судя по всему, именно как гарантия деятельности организаций СМИ<sup>1</sup>. Кроме того, в зарубежной правоприменительной практике весьма распространённым является взгляд, что конституционное право человека на свободу печати является одновременно и гарантией свободы и независимости средств массовой информации<sup>2</sup>. Следовательно, относительно этого нюанса толкования свободы печати по российской Конституции можно заключить, что вопрос остаётся открытым, однако рассмотрение свободы массовой информации не только как субъективного права гражданина, но и принципа свободы организаций СМИ при определённых условиях может быть допустимым.

Вопрос о внутренней структуре свободы печати остаётся дискуссионным. Закон РФ «О средствах массовой информации» в ст. 1 относит к свободе массовой информации: 1) поиск, получение, производство и распространение массовой информации; 2) учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими; 3) изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации<sup>3</sup>. Несмотря на общность основных закономерностей и проблем реализации свободы печати, дальнейшее развитие правовой доктрины в части совершенствования структуры свободы печати возможно на основе обобщения зарубежного<sup>4</sup>, а также и отечественного<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 1997. – С. 124, 318.

<sup>2</sup> См. подробнее: Хоффман-Рим В. Общественное вещание: современное состояние и перспективы регулирования в Германии // Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации. – СПб., 2000. – С. 130-131.

<sup>3</sup> См.: Федотов М.А. Право массовой информации в РФ. – М., 2002. – С. 350.

<sup>4</sup> См. подробнее: Энтин В.Л. Средства массовой информации в политической системе современного капитализма. – М., 1988. – С. 126-127.

<sup>5</sup> См. напр.: Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. –

опыта правового регулирования отношений в области массовой информации.

Одним из интересных вопросов реализации свободы печати является идея «доступа граждан к СМИ», которая активно эксплуатировалась в советское время для иллюстрации преимуществ и демократизма советского строя. «Учитывая «марксистско-ленинскую» критику свободы печати в «буржуазных» странах, которая сводится к тому, что издание газет — прерогатива богатых, следует отметить, что здесь, как и в случае с равноправием, происходит определённая подмена понятий. Свобода печати, принадлежащая в принципе каждому, не есть право печататься, которому бы соответствовала обязанность органа печати напечатать написанное или высказанное лицом. Свобода печати — не более чем отсутствие цензуры. Что же касается материального возмещения для учреждения и содержания отдела печати, то они отсутствуют и у граждан «социалистических» стран (здесь, как правило, отсутствуют и административные возможности: частному лицу, даже имеющему средства, не получить разрешения на это)»<sup>1</sup>. Предоставление каждому желающему возможности высказываться в СМИ практически неосуществимо (за исключением использования Интернета для распространения информации); кроме того, в этом случае частный издатель потерял бы всякий интерес к своему детищу. Поэтому вряд ли реально изменить существующее положение, при котором редакция СМИ фактически производит «сортировку» лиц и мнений, появляющихся на страницах их изданий.

Однако, во-первых, существуют правовые механизмы, обязывающие СМИ в отдельных случаях публиковать сообщения граждан, например, в ситуациях обязанности публикации ответа или опровержения в СМИ. Во-вторых, не существует преград учреждать при соблюдении необходимых процедур собственное средство массовой информации. В-третьих, всегда сохраняется возможность быть опубликованным в другом издании. В-четвёртых, каждый желающий может добиться права лично высказаться в СМИ в обычном для всякого представителя аудитории этой газеты или телепрограммы порядке, убедив в такой необходимости редактора, либо выкупив часть печатной площади или эфирного времени, если речь идёт об объявлении или рекла-

---

Саратов, 1974. – С. 125.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1-2. Часть общая: Учебник / Отв ред. Б.А. Страшун. 3-е изд. обновл. и дораб. – М., 2000. – С. 162.

ме, либо став редактором или журналистом<sup>1</sup>. Иными словами, свобода печати сегодня включает в себя правомочие «доступа к СМИ» только в смысле возможности человека обращаться к любым источникам открытой массовой информации, информации об общественной жизни.

Отдельного и довольно значительного внимания заслуживает рассмотрение сущности, структуры и проблем реализации так называемого права на информацию. В настоящее время в литературе можно обнаружить два основных подхода к пониманию этого права. Первый рассматривает его в плоскости проблематики открытости, гласности деятельности государственных органов. Его целью является сугубо обоснование правовых возможностей гражданина по получению так называемой «правительственной информации», т.е. сведений, которыми располагают органы публичной власти в связи с реализацией ими своих полномочий<sup>2</sup>. Во втором подходе рассматривается некое комплексное конституционное право на информацию, состоящее в возможности свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, причём, как правило, безотносительно к её назначению и содержанию<sup>3</sup>. В некоторых случаях подразумевается даже возможность поглощения этим правом иных субъективных прав граждан в сфере обмена информацией в обществе, таких как свобода мысли и убеждений, свобода слова, свобода массовой информации. В связи с тем, что эти подходы являются взаимоисключающими по таким пунктам, как содержание субъективного права, его происхождение, место в системе прав и свобод граждан, а также роль и значение в обеспечении демократического информационного обмена, вопрос о прояснении конституционно-правовой природы этого субъективного права имеет большое значение для его дальнейшей судьбы в российской правовой действительности.

В большинстве случаев причиной различных толкований в понимании сущности так называемого права на информацию является неопределённость, связанная с отсутствием в тексте российской Кон-

---

<sup>1</sup> Дэнис Э., Мэрилл Д. Доступ общественности к СМИ // Беседы о масс-медиа. – М., 1997. – С. 109.

<sup>2</sup> См. текст проекта ФЗ «О праве на доступ к информации», внесённого Президентом РФ в Государственную Думу 17 мая 1999 г. // Анализ законодательства в РФ в контексте права человека на информацию. – М., 1999. – С. 187-198.

<sup>3</sup> Бачило ИЛ. О праве на информацию в Российской Федерации. – М., 1997. – С. 18-26; Копылов В.А. Информационно право: Учеб. пособие. – М., 1997. – С. 46-48.

ституции характеристики понятия «право на информацию». Это не позволяет со всей точностью судить, каково же конкретное его содержание. Буквальный анализ конституционных положений приводит к тому, что ближайший аналог этого термина находят в ч. 4 ст. 29 Конституции, устанавливающей, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Признанным в нашей научной литературе считается, что формула этой конституционной статьи проистекает из положений крупнейших международных документов по правам человека, которые в российском варианте дополнены правомочиями «передать» и «производить» информацию. Так, например, ст. 19 Всеобщей декларации прав человека определяет, что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». Уже на этом этапе буквального сопоставления возникает сомнение в том, что это положение имеет в виду именно самостоятельное право на информацию, поскольку все информационные правомочия по Всеобщей декларации включаются в субъективное право на свободу придерживаться своих мнений и выражать их.

Более глубокий анализ истории возникновения, развития, использования и модернизации указанной нормы Всеобщей декларации и аналогичных норм других международных документов по правам человека проливает свет на причину её понимания как «права на информацию»<sup>1</sup>.

Однако ничего принципиально нового по сравнению с традиционным обоснованием свободы слова и свободы печати в этой модернизированной концепции субъективных правомочий в области информации нет. Именно по этой причине нормы национального законодательства о свободе мысли, слова и печати каких-либо изменений в этой связи не претерпели. Таким образом, право на свободу информации в том виде, в котором мы находим его в международных документах по правам человека, является не новым субъективным правом человека в области информации, а проявлением традиционных свобод мысли и слова в международном информационном обмене. По существу влия-

---

<sup>1</sup> Колосов Ю.М. Массовая информация и международное право. – М., 1974. – С. 117-118.

ние представлений о свободе информации как воплощении информационных правомочий граждан сказалось на становлении принципа международного информационного обмена, принципа свободного потока информации, который продолжает главенствовать в этой сфере отношений по сей день.

Принцип свободного потока с самого начала своего возникновения имел немало противников, но ощутимых последствий в этом виде дискуссии о свободе информации не было<sup>1</sup>. Данная тематика осваивалась при обсуждении проблем о трансграничном телерадиовещании, проявлялась, так или иначе, в техническом сотрудничестве государств под эгидой Международного союза электросвязи, в региональных соглашениях о спутниковом и ином телерадиовещании. Однако также как и применительно к пониманию субъективного права, во взгляде на информационные отношения в концепции прав народов на информацию утвердился принцип свободного потока информации.

Следующим направлением в развитии представлений о субъективных правомочиях граждан в информационном обмене можно считать разработку концепции права на коммуникацию. Считается, что её основателем является крупный чиновник ООН, французский юрист Ж. д'Арси. Изучая вопрос о регулировании передачи информации через государственные границы, д'Арси пришёл к выводу о том, что «практически никакой принцип не управляет в международном масштабе проблемами коммуникации», и предложил принять в качестве такового разработанное им «право человека на универсальную коммуникацию», основанное на существовании универсальных всеобщих элементов в любой культуре»<sup>2</sup>. Таким образом, концепция права на коммуникацию является новым этапом развития субъективных правомочий граждан в этой области, генетически связанным с традицией свободы информации в международном информационном обмене.

На региональной конференции в Коста-Рике 1976 г. были выделены два основных понятия, на которых стала базироваться концепция права на коммуникацию. Это понятие права доступа к средствам коммуникации и права непосредственного участия в процессе коммуникации. При этом доступ понимался как способность потенциального потребителя реально и эффективно использовать имеющиеся в наличии средства коммуникации в качестве получателя информации и на осно-

<sup>1</sup> См., напр.: Денисов Ю.К. Информация, мировое развитие и ООН. – М., 1994. – С. 89-97.

<sup>2</sup> Ермишина Е.В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. – М., 1988. – С. 39.

ве равенства, а участие - как реальная и эффективная возможность потребителя в свою очередь стать прямо или косвенно создателем и распространителем информации<sup>1</sup>. Важно отметить, что содержательный момент в передаче и приёме информации в теории субъективного права на коммуникацию не учитывался изначально.

Современные западные демократии в реализации права на коммуникацию не ставят задач по решению информационных проблем, поскольку информационная виртуальная среда локальных и глобальных коммуникаций принципиально открыта, плюралистична и управляема традиционными юридическими конструкциями прав граждан (свобода слова, право на частную жизнь и др.). Теперь речь идёт об обеспечении государством определённых стандартов доступа возможно большего числа граждан к телекоммуникационным технологиям, которые обеспечивают им в свою очередь доступ к мировому информационному наследию. Совершенствование механизмов обеспечения этого права граждан привело к корректировке концепции права на коммуникацию, которая сегодня имеет вид концепции «права универсального доступа» или концепции «универсальной услуги». Так, например, в соответствии со ст. 17 Закона ФРГ «О телекоммуникациях» 1996 г. «универсальные услуги - это минимальное предложение телекоммуникационных услуг для общественности, для которых установлено определённое качество и к которым должны иметь доступ все пользователи независимо от своего местожительства или работы за доступную цену»<sup>2</sup>.

Важно отметить, что российскому законодательству о связи универсальные услуги известны довольно давно. Однако, во-первых, они редко рассматриваются в нормативных актах в контексте обеспечения информационных прав граждан, во-вторых, перечень универсальных услуг довольно узок, (телефонизация, радиофикация, распространение сигналов эфирного телевидения).

Между тем, с утверждением<sup>3</sup> Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» можно говорить об актуализации вопроса о гарантиях универсального доступа к современным теле-

---

<sup>1</sup> Ермишина Е.В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. – М., 1988. – С. 41.

<sup>2</sup> Телекоммуникации и право: вопросы стратегии / Под ред. Ю.М. Батурина. – М., 2000. – С. 231.

<sup>3</sup> Градов А.Л. Правовое регулирование электронного документа в таможенной сфере: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПб университет МВД России, 2004. – С. 8.

коммуникационным средствам<sup>1</sup>. Уже предложено понятие электронного документа – «это информация в электронной форме». Наряду с осуществлением мер, нацеленных на обеспечение открытости органов государственной власти, создание условий для эффективного взаимодействия органов власти и граждан на основе использования информационных технологий, содействие развитию независимых СМИ, в качестве одного из ведущих направлений реализации программы указывается и необходимость воплощения идеи универсального обслуживания, т.е. гарантирования предоставления на любой территории и за приемлемую плату услуг доступа к сетям передачи информации<sup>2</sup>.

Согласно требованиям крупнейших международных документов в этой сфере, такими как, например, Окинавская хартия информационного общества от 22 июля 2000 г.<sup>3</sup>, Федеральная целевая программа предусматривает ликвидацию физических и ценовых ограничений доступа. Физические ограничения снимаются путём финансирования строительства магистральных телекоммуникационных линий и сетей доступа. Вопрос о ценовых ограничениях решается с помощью бюджетного финансирования подключения к телекоммуникационным сетям государственных и муниципальных органов и учреждений, а также некоммерческих организаций (организаций в сфере образования, здравоохранения, культуры, местных СМИ, центров общественного доступа к сети Интернет). Как средство коммуникации Интернет обладает значительными преимуществами перед традиционными<sup>4</sup>. В отношении индивидуального использования доступа гражданами и коммерческими организациями можно сказать, что программой допускается общее конъюнктурное снижение цен (в целом до двух раз) на телекоммуникационные услуги ввиду насыщения рынка предложением услуг доступа и развития конкуренции.

<sup>1</sup> См. постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)».

<sup>2</sup> См. также критические замечания по программе и сравнению с некоторыми аналогичными зарубежными программами: Дрожжинов В., Штрик А. Страны-то электронные, но по-разному. Электронный журнал PCWeek-ЭКС-ПРЕСС от 26 июля 2001 г. URL: [www.pcweek.ru](http://www.pcweek.ru)

<sup>3</sup> См.: «Дипломатический вестник». 2000. № 8. С. 156.

<sup>4</sup> Таратухина О.А., Кабанов А.А. Проблемы обеспечения безопасности электронной коммерции // Экономическая безопасность бизнеса: актуальные проблемы правового обеспечения: Материалы межвузовской научно-практ. конф. в СПбГИЭУ, Санкт-Петербург, 19 янв. 2005 г. / Под науч. ред. В.Н. Субботина. – СПб.: СПбГИЭУ, 2005. – С. 158.



Таким образом, право универсального доступа (право на универсальное обслуживание) можно рассматривать как новое право в системе прав и свобод, имеющее основой своего возникновения концепцию свободного потока информации. Однако оно выступает скорее в качестве нового социально-экономического права, нежели личного или политического информационного права в смысле ст. 29 Конституции РФ.

Что же касается в целом проблемы понимания ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, из которого можно было бы сделать вывод о существовании некоего комплексного права на информацию, то на основании изложенного представляется возможным рассматривать это положение в ином смысле. Помимо понимания его в качестве генетической правовой базы будущего права на коммуникацию, приемлемым является толкование этой нормы как принципа информационного обмена, принципа свободы информации. При этом ч. 4 ст. 29 выполняет не функцию фиксации самостоятельного субъективного информационного права, как это выражается в конституционном тексте в отношении свобод мысли, слова и массовой информации (ч. ч. 1 и 5 ст. 29), а служебную функцию, является дополнительной гарантией всех этих свобод наряду с гарантиями, закреплёнными ч.ч. 2 и 3 ст. 29. В связи с тем, что принцип свободы информации универсален для информационного обмена в обществе, вполне объяснимо, что в конституционном тексте он выступает своеобразной «копилкой правомочий» для всех информационных прав<sup>1</sup>. По этой причине допустимо также применять толкование «свободы информации» и как условного обозначения целой группы информационных прав граждан<sup>2</sup>.

Таким образом, с точки зрения конституционно-правового рассмотрения, в целом комплексный подход в понимании термина «право на информацию», который опирается на конституционную норму ч. 4 ст. 29, можно считать оправданным, если термин употребляется как условный, обозначающий принцип информационного обмена, принцип свободы информации, или как теоретическая база для правового

---

<sup>1</sup> Перечень информационных правомочий не ограничивается зафиксированными в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ. Они образуют общий базис, на основе которого возможно дальнейшее совершенствование системы правовых возможностей гражданина в сфере информационных отношений. См.: Хижняк В.С. Право человека на информацию: Механизм реализации / Под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов, 1998. – С. 8-9.

<sup>2</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. Т. 1. – М., 2000. – С. 102.

обоснования права на коммуникацию (или права универсального доступа). Кроме того, если он употребляется как условное обозначение всей группы информационных прав и свобод, закреплённых в ст. 29. Однако самостоятельного субъективного права в области информации на основе ч. 4 ст. 29, по-видимому, не образуется.

Комплексный подход к осмыслению права на информацию связывается в специальных исследованиях с проблематикой освоения новых технологий, автоматизации процессов управления, а также проблематикой информационного общества, которое претендует на статус новой фазы социального развития. Поэтому такой подход часто используется в разрешении вопросов правового регулирования информатизации и информационной безопасности. Кроме того, в комплексном подходе можно усмотреть явное влияние давних традиций отечественного правоведения рассматривать информационные правомочия граждан строго в контексте всеобъемлющего государственного информационного обслуживания.

Однако собственно субъективное право на информацию в том виде, в котором оно зародилось и продолжает развиваться сегодня в национальных правовых системах, а не на международном уровне, является следствием совершенно иных тенденций. Главной задачей закрепления в правовой системе права на информацию является доступ к сведениям, которые властные структуры предпочли бы скрыть от общественности, обосновывая эти действия требованиями национальной безопасности или служебным характером документации. Следствием воплощения на практике юридической конструкции права на информацию будет, таким образом, не обеспечение многообразия информационного предложения для общества, которое воплощается в реализации свободы слова и печати, а гарантирование открытости политического властвования. В этом виде право на информацию обычно известно как «право доступа», «право на правительственную информацию» или «право знать». Далее в тексте для разграничения с уже описанным комплексным взглядом на информационные правомочия мы будем именовать его более чётким и выражающим сущность этого права термином — «право на доступ к информации органов власти»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр., ст. 16 Конституции Швейцарии; в) право на доступ к информации органов власти, затрагивающей права и свободы граждан (в.1.), либо включающее как возможность получения от органов власти информации, затрагивающей права и свободы гражданина, так и любой информации общественной значимости, прямо не относящейся к правам и свободам (в.2, т.е. расширительное понимание), либо включающее возможность гражданина

В мировой правовой практике значительный импульс развитию законодательства о праве доступа к информации и обоснованию самостоятельности этого права придала имевшая известный резонанс борьба американской общественности с засекреченностью документов. Война во Вьетнаме, документы Пентагона и Уолтергейта наглядно продемонстрировали, какие угрозы скрыты в чрезмерной секретности и в сопутствующем этому отсутствию официальной отчётности<sup>1</sup>. Принятый ещё в 1966 г. и претерпевший впоследствии более либеральные изменения Закон США, закрепивший правовые возможности граждан в области права на информацию, получил название «О свободе информации». Однако в своем тексте Закон раскрывает отнюдь не механизмы доступа граждан к средствам информатизации и международному информационному обмену, а строго механизм доступа к информации органов власти. Наименование американского Закона и утверждение о необходимости разграничения понятия «свободы информации», как принципа информационного обмена или условного обозначения информационных прав, и права на доступ к информации фактически друг другу не противоречат. В силу конституционных традиций и действия первой поправки к Конституции США в этот Закон не могли попасть регулятивные механизмы, касающиеся свободы мысли, слова или печати, очевидно, что речь в нём идёт об ином типе информационных правомочий граждан, а не о традиционных правовых конструкциях, включаемых в комплексный взгляд на свободу информации. Иными словами, законодательство о праве на доступ к информации органов власти, которое стало развиваться впоследствии практически во всех демократических странах (за исключением Финляндии, где аналогичный закон был принят в 1951 г. и Швеции – в 1766 г.!)<sup>2</sup>, имеет в виду право на информацию как право на получение доступа к нормативным и фактическим «правительственным» (т.е. властным) источникам<sup>3</sup>.

---

получить информацию от органов власти только из документации, касающейся этого конкретного гражданина, например, из его личного дела, из уголовного дела и т.п. (в. 3, т.е. ограничительное понимание).

<sup>1</sup> Марвик К. Ваше право на правительственную информацию. – СПб., 1996. – С. 17.

<sup>2</sup> Монахов В.Н. Законодательная база доступа к информации: состояние и пути развития // Российская журналистика: свобода доступа к информации. – М., 1996. – С. 160, 169.

<sup>3</sup> Алебастрова И. А. Основы американского конституционализма. – М., 2001. – С. 35.

Основы субъективного права на доступ к информации зафиксированы в российской Конституции в ч. 2 ст. 24, устанавливающей, что «... органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом». В связи с особенностями закрепления этого права в конституционном тексте имеет смысл уточнить здесь некоторые нюансы.

Во-первых, право на доступ к информации, хотя и связано в ряде своих проявлений с правом на неприкосновенность частной жизни (ст. 23, ч. 1 ст. 24), имеет самостоятельное значение, что прослеживается в тексте Основного Закона. Исходя из того, что часть права на неприкосновенность частной жизни и основы права на доступ к информации объединены одной статьей, можно было бы говорить о подчинённом положении нормы ч. 2 ст. 24 конструкции «права частной жизни», запрещающей без согласия лица осуществлять сбор, хранение и использование информации о его частной жизни (ч. 1 ст. 24). Однако, по логике, в этом случае мы имели бы в ч. 2, например, лишь правомочия гражданина по ознакомлению, проверке и устранению несоответствий сведений о нём (в открытых информационных системах, личном деле и т.п.)<sup>1</sup>. Но указанная норма раскрывает возможность ознакомления лица с любыми материалами органов публичной власти, непосредственно затрагивающими его права, а не сугубо возможность защиты персональных данных<sup>2</sup>.

Во-вторых, в связи с тем, что право на доступ к информации есть проявление борьбы общества, прежде всего, с засекреченностью, логичнее было бы видеть норму о принципах засекречивания информации именно в ч. 2 ст. 24. Однако эта норма помещена во втором предложении ч. 4 ст. 29 («Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом»), что является одной из причин смешения разных подходов к осмыслению конституционного права. Если пределы права на доступ к информации устанавливаются главным образом в связи с обеспечением сохранности сек-

<sup>1</sup> См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2000 г. № 191-О // Российская газета. 6 сентября 2000. № 173; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // РГ от 01.03.2000. № 43.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 3-е, доп и перераб. / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 2002. – С. 92.

ретных и конфиденциальных сведений, которыми располагают органы власти, то свобода информации, свобода информационного обмена, которая зафиксирована в ч. 4 ст. 29, имеет ограничения иного, общего порядка, связанные с уважением прав и защитой репутации граждан, а также с охраной государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения (ч. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

В-третьих, в отношении права на доступ к информации применена зеркальная форма его отражения в конституционном тексте через обязанность ответственных за реализацию субъективного права лиц. Но так же, как при провозглашении субъективного права имеется в виду корреспондирующая ему обязанность государственных органов и других субъектов права, так и здесь обязанность органов власти предполагает соответствующее ей право гражданина. Этот нормотворческий приём является вполне уместным в отношении дополнительного гарантирования осуществления субъективного права в том смысле, что этот приём ориентирован на однозначное прочтение нормы обязанными лицами.

В-четвёртых, право на доступ к информации локализовано не в статье о классических информационных правах, а в отдельной норме иной статьи. Это связано с тем, что в отличие от свободы мысли, слова и печати, право на доступ к информации имеет принципиально иную природу. В отличие от перечисленных классических либеральных свобод, по времени возникновения оно относится к новейшей волне развития конституционализма. Кроме того, если свободы мысли, слова и печати требуют невмешательства государства в их осуществление, то право на доступ к информации является отражением прямого сотрудничества, общения государства и конкретного гражданина, где государство выступает как активный участник, обеспечивающий все условия к тому, чтобы человек воспользовался своим правом.

В-пятых, право на доступ к информации является одним из многих субъективных прав, которые в Конституции получают своё продолжение в специальных видах отношений. Так, по смыслу ч. 3 ст. 41 и ст. 42 Основного Закона каждый имеет право на получение от органов власти информации о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, а также информации о состоянии окружающей среды. В отличие от базового права на доступ к информации органов власти, зафиксированного в ч. 2 ст. 24, здесь инициатива предоставления информации в связи с исключительностью событий может принадлежать не гражданам, а соответствующим государствен-

ным службам.

В-шестых, в отличие от свободы слова и свободы печати право на доступ к информации не подлежит ограничению в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ).

В отечественной политико-правовой традиции проблематика содержания права на доступ к информации могла быть освоена в терминах гласности политического властвования<sup>1</sup>. В настоящее время гласность в большинстве случаев рассматривается как открытость и правдивость информации о политике государства, и это во многом справедливо. Но можно ли утверждать, что при обеспечении плюрализма в деятельности СМИ и большой насыщенности официальной и неофициальной информацией справочных систем человек автоматически получит все необходимые сведения о своих правах для защиты личных интересов? Представляется, что это маловероятно. Но многого ли стоит такая открытость, которая не позволяет гражданину получить от государства отчёт в связи с реализацией его личных прав. По этой причине субъективное право гражданина на доступ к информации занимает важное и самостоятельное место в системе механизмов обеспечения гласности политического властвования.

В свете этого тезиса важно рассмотреть вопрос о содержании права на доступ гражданина к информации органов власти. Многие исследователи говорят сегодня о сложном составе этого права, однако такое усложнение способствует тому, что сущность права на доступ к информации может во многом нивелироваться. Распространён взгляд, что государство обеспечивает право на доступ к информации тремя путями: опубликованием официальной информации, распространением её через СМИ и предоставлением документов и материалов заинтересованным гражданам<sup>2</sup>. Но не приведёт ли такое широкое понимание субъективного права на доступ к информации к его истолкованию в виде «права на гласность»? Гласность властных структур – это масштабное комплексное правовое образование, которое логичнее было бы отнести к элементам структурной политики государства в гарантировании демократического режима в целом. Могут ли покрываться все механизмы обеспечения гласности в стране одним субъективным пра-

<sup>1</sup> См. подробнее: Корзунов Ю.В. Принцип гласности и «общественный документ»: шведский опыт и некоторые проблемы проекта Закона о печати и других средствах массовой информации в СССР // Советское государство и право. 1990. № 3. С. 131-132.

<sup>2</sup> Терещенко Л.К. Информация в обществе: правовой аспект // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 128.

вом? Довольно проблематичной представляется и защита в суде этого сложного по составу права. Каким образом доказывать, например, что право на доступ к информации нарушено, если, по мнению гражданина, политические и экономические вопросы, проблемы защиты его прав освещаются в СМИ не достаточно полно или достоверно<sup>1</sup>?

Необходимо рассмотреть вопрос о содержании субъективного права на доступ информации более подробно. В Конституции Российской Федерации предоставление документов и материалов, затрагивающих права и свободы, обозначено в ч. 2 ст. 24 как стержень права на доступ к информации, однако в отношении двух других отмеченных выше элементов могут возникнуть сомнения. Официальное опубликование информации (нормативных актов, отчётов о деятельности, обращений, информационных сообщений и т.п.) способствует реализации идеи открытости, гласности деятельности органов власти. Однако необходимо разграничивать применительно к сущности права на доступ к информации информационное обслуживание населения и собственно возможность требования от государства информации, затрагивающей интересы конкретного гражданина. Представляется, что сущность права на доступ к информации реализуется не в том, что органы власти захотят о себе рассказать или о чём-то проинформировать, а в обратной связи в отношениях человека и государства. Централизованное же обеспечение общественности нормативной и иной информацией - это необходимый и естественный элемент государственного руководства, без которого о какой-либо эффективности управления говорить нельзя. Строго говоря, заинтересованной стороной здесь уже будет государство, а не гражданин, поскольку результат, т.е. эффективное управление, имеет значение для всего общества и государства, а не для какого-то конкретного индивида.

Оперативное и комплексное обеспечение населения актуальной нормативной информацией (но не прочей официальной или неофициальной информацией) является наиболее близким к реализации права на доступ к информации моментом в деятельности государства<sup>2</sup>. Однако официальное опубликование является необходимым условием действительности нормативных актов, затрагивающих права и свободы граждан. Если такой документ не опубликован, не будут иметь место и его правовые последствия. Это правило защищено нормой ч. 3

<sup>1</sup> См. подр. : Корченкова Н.Ю. Становление теоретико-правовой концепции права на информацию: Дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2000.

<sup>2</sup> См. напр.: Малько А.В. Право гражданина на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5. С. 58-59.

ст. 15 Конституции Российской Федерации, то есть положением, составляющим одну из основ конституционного строя России. Поэтому формально вряд ли справедливым будет утверждение, что одна из конструкций основ конституционного строя является лишь структурной частью субъективного права. При реализации своего права на доступ к информации человек вправе требовать любые документы и материалы, непосредственно затрагивающие его права и свободы, в том числе и нормативные акты или выдержки из них. Но в данном случае человек реализует возможность получить ответ по индивидуальному запросу в защите своего конкретного интереса, а не возможность ознакомиться с содержанием всех возможных официальных публикаций, носящих общий характер.

Второй выделяемый элемент структуры права на доступ к информации связан с официальными сообщениями, распространяемыми по каналам государственных СМИ, а также с иными сообщениями общественной значимости. Этот элемент отстоит от сущности права на доступ к информации органов власти ещё дальше, чем распространение нормативной информации. Здесь также попытки диалога с помощью СМИ могут способствовать открытости государственных структур, но отсутствие обратного канала связи приводит к тому, что человек играет роль реципиента централизованно распространяемых общих сведений. Свою возможность быть информированным человек реализует при осуществлении правовых конструкций свободы мысли, слова и массовой информации, которые управляют процессом информационного обмена в обществе в целом, в том числе процессами распространения, передачи, получения информации общественной значимости.

Иными словами, с учётом указанного выше, право на доступ к информации органов власти раскрывает в бесспорном смысле лишь ту возможность, которая прямо указана в Конституции РФ, т.е. возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы граждан.

Значимость права на доступ к информации для человека проявляется в возможности получить нужную информацию по предмету его конкретного интереса. В этом, как представляется, состоит главное отличие собственно права на доступ к информации, находящейся в распоряжении органов власти, и права на информацию, толкуемого как право на гласность. В реализации своего права на доступ к информации человек сам формулирует предмет своего интереса, а не является реципиентом распространяемых через СМИ сообщений.



Реализация права на доступ к информации имеет значительную ценность и для государства. При осуществлении этого права раскрывается важная характеристика демократического государства в целом, поскольку открывается возможность прямого контакта человека и государства, причём по выбору человека, что свидетельствует о гибком современном стиле деятельности государственных органов. В процессе ответа на запрос об информации, находящейся в распоряжении властных структур, осуществляется и известный контроль над их деятельностью, что является ещё одним механизмом актуализации позитивной ответственности государства. Наконец, на основе анализа запросов можно делать важные для регулирующей деятельности государства выводы. Запрос гражданина об информации уже есть информация о том, в какой области правового регулирования может иметь место пробел<sup>1</sup>.

Таким образом, мы пришли к заключению, что базовые информационные права, указанные в российской Конституции, представляют собой систему четырёх субъективных прав граждан, имеющих самостоятельное значение: свобода мысли, свобода слова, свобода массовой информации и право доступа к информации органов власти. Для утверждения этой позиции обязательная корректировка текста Конституции РФ не требуется. Преимущества этого подхода проявляются, прежде всего, в текущем законодательстве и практике реализации гражданами своих информационных прав. С точки зрения дальнейшего совершенствования системы информационных прав приемлемым можно считать трансформацию в трактовке свободы слова как свободы самовыражения. Широкий подход в понимании права на информацию правомерен в смысле обоснования свободы информации в целом как принципа информационного обмена, в то же время, необходимо формирование предпосылок реализации самостоятельного права граждан на доступ к информации органов власти. Кроме того, следует обратить внимание на кристаллизацию в зарубежном и российском законодательстве концепции универсальной услуги (или права универсального доступа), призванной гарантировать гражданам доступ к современ-

---

<sup>1</sup> Проекты Российского закона «О праве на информацию» подобно многим другим информационным законам уже несколько лет находится в Государственной Думе без особых движений. См.: Монахов В.Н. Загадочная история трёх законопроектов // Право знать. 2001. № 5-6. С. 16; Последнее постановление (по состоянию на 01.04.2006) было от 23.05.2002 № 2786-III ГД – «Отклонить проект федерального закона...» // СЗ РФ от 03.06.2002 № 22 ст. 2061.

ным средствам информационного обмена, которую допустимо рассматривать как основу этого нового социально-экономического права гражданина.

## **2.2. Участие органов государственной власти в информационном обмене: проблемы и перспективы**

Проблема присутствия государства в информационных отношениях прослеживается при рассмотрении всех ключевых вопросов настоящей работы. Государство выступает основным регулятором информационных отношений, основным создателем поводов к производству и распространению политической информации, одним из основных фактических собственников материальной инфраструктуры производства и распространения массовой информации. Многие из вопросов о пределах государственного регулирования и государственного участия в информационных отношениях рассмотрены в контексте проблем суверенитета и плюрализма, гарантирования прав человека и независимости СМИ.

Провозглашение в Российской Федерации информационных прав и свобод не означает отрицания необходимости государственного регулирования в информационной сфере, в частности, отказа государства от охраны своих информационных ресурсов<sup>1</sup>. Однако большую роль играет не только вопрос о положении в целом государства в системе информационного обмена, но и вопрос о статусе государственных органов как непосредственных участников информационных отношений. В этом смысле наиболее адекватной постановкой проблемы с точки зрения системы конституционного права будет рассмотрение особенностей правового регулирования информационных отношений во взаимосвязи с конституционно-правовыми категориями государственного устройства и системы органов государственной власти. Иными словами, ниже будут рассмотрены вопросы о характере непосредственного участия органов власти в информационных отношениях в связи с особенностями устройства государственной власти «по вертикали и горизонтали», т.е. на основе территориального и функционального принципа.

---

<sup>1</sup> Государственная тайна в Российской Федерации: Учеб. пос. / Под общ. ред. М.А. Вуса и А.В. Федорова. 2-е изд. перераб. и доп. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. – С. 106.

Первый аспект проблемы раскрывается путём рассмотрения вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами в сфере информационных отношений, а также вытекающей отсюда специфики деятельности федеральных, региональных и местных органов власти в сфере информации. Второй аспект подлежит рассмотрению с точки зрения специфических черт статуса государственных органов как непосредственных участников информационных отношений. В данном случае важна именно функциональная специфика правового положения любых государственных органов в информационной сфере, а не вопрос формального организационного устройства и разграничения полномочий в области информации между государственными органами. Наиболее принципиальным в этом смысле представляется проблема гарантий исполнения обязательств по обеспечению гласности деятельности государственных органов. Вопросы оптимизации информационного обмена между органами власти, организации службы по удовлетворению индивидуальных запросов граждан о предоставлении информации, определения пределов требования органами власти необходимой информации от граждан и организаций и другие вопросы также довольно значимы, но с точки зрения данной постановки вопроса нуждаются в отдельном рассмотрении. Поэтому в изучении второго аспекта проблемы необходимо, прежде всего, сконцентрировать внимание на решении вопроса о гласности как вопроса, определяющего правовую основу участия органов власти в информационном обмене в обществе.

Проблема разграничения полномочий Российской Федерации и её субъектов в сфере информационных отношений является сложной главным образом в связи с отсутствием буквальных указаний на этот счёт в тексте российской Конституции. Однако рассмотрение положений прежде всего статей 71 и 72 Конституции в системе, а не на основе буквального прочтения, даёт возможность рассмотреть поставленный вопрос вполне определённо. Общественные отношения в области информации, как в момент принятия Конституции, так и сегодня, образуют сферу комплексного правового регулирования. В частности, правовые проблемы информационных отношений включают вопросы правового режима информационных ресурсов, информационных прав, средств массовой информации, информационной безопасности, информации как объекта гражданско-правовых отношений и другие<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. – СПб., 2005.

Комплексный характер регулирования информационных отношений означает, что в связи с проблемами информационной среды рассматриваются конституционно-правовые, гражданско-правовые, административно-правовые вопросы и вопросы иной отраслевой принадлежности. Поскольку положение последних в правовой системе более традиционно, они, как правило, находят своё выражение в приведённом в Конституции РФ конкретном перечне сфер деятельности, относящихся к ведению Федерации или совместному ведению. Поэтому решение вопроса о разграничении предметов ведения в области информационных отношений зависит от характера разграничения полномочий в тех сферах деятельности, где проявляются соответствующие аспекты информационных отношений. Для иллюстрации можно привести некоторые примеры разграничения предметов ведения в области информационных отношений. Так, в исключительном ведении Российской Федерации находится определение содержания права граждан на доступ к информации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), механизмы федерального бюджетного субсидирования СМИ и установление федеральных налогов (п. «з» ст. 71), управление федеральными информационными ресурсами (п. «и» ст. 71)<sup>1</sup>, обеспечение информационной безопасности (п. «м» ст. 71), регулирование вопросов собственности на информационные ресурсы, определение уголовной ответственности за правонарушения в сфере компьютерной и массовой информации (п. «о» ст. 71).

К совместному ведению Федерации и субъектов относятся вопросы защиты информационных прав (п. «б» ст. 72), разграничение государственной собственности в сфере связи, информатизации и информационных ресурсов (п. «г» ст. 72), управление использованием радиочастотного спектра, являющегося естественным природным ресурсом (п. «д» ст. 72)<sup>2</sup>, вопросы развития образования, науки и культуры в сфере информатизации и СМИ (п. «е» ст. 72), лицензирование вещания, регистрация СМИ, вопросы административной ответственности (п. «к» ст. 72)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. – СПб., 2001. – С. 418.

<sup>2</sup> См. подр.: Жидков И. Проблемы распределения полномочий между РФ и её субъектами и сбора единовременной платы при лицензировании телерадиовещателей // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2000. С. 63.

<sup>3</sup> О проблеме разграничения полномочий между Федерацией и субъектами в области СМИ и проблеме действия федерального и регионального законода-

За пределами исключительной компетенции Федерации и совместной компетенции, а также до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения в соответствующей области информационных отношений, субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование<sup>1</sup>. По сути это означает, что законодательство субъектов РФ в области реализации права на доступ к информации органов власти, в области деятельности средств массовой информации, в области формирования государственных информационных ресурсов и в иных сферах информационных отношений применяется в части, не противоречащей федеральному информационному законодательству<sup>2</sup>.

Региональное информационное законодательство можно охарактеризовать в двух традиционных направлениях, в которых получает выражение подавляющая часть вопросов регулирования информационных отношений: законодательство в области информатизации и законодательство в области средств массовой информации.

Законодательство об информатизации выступает в качестве наиболее развитого сектора регионального информационного законодательства. Среди основных тенденций его развития можно выделить следующие. Во-первых, законодательство об информатизации, как правило, имеет в виду отношения по информатизации именно органов государственной власти<sup>3</sup>. Совершенствование процессов информатизации региона в целом рассматривается обычно как естественное следствие развития местных рынков телекоммуникаций и информационных услуг и действия экономического законодательства.

Во-вторых, уровень разработки законодательства об информатизации дифференцирован по субъектам Федерации и находится в зависимости от степени развития региональной экономики<sup>4</sup>. Это обстоя-

тельства о СМИ см.: Комментарий к Закону РФ о СМИ. – М., 2001. – С. 55.

<sup>1</sup> Ч. 4 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» № 119-ФЗ от 24.06.1999 г. // Российская газета. 30.06.1999 г.

<sup>2</sup> См. подробнее: Алхутова Г.А. Средства массовой информации в Российской Федерации: конституционно-правовые основы деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 18.

<sup>3</sup> См., например: Артамонов Г.Т. О планах разработок законопроектов в сфере информатизации // Информационное общество. 1999. № 2. С. 14.

<sup>4</sup> В качестве примера того, насколько может различаться количество нормативных актов информационного законодательства в зависимости от принимаемого в расчёт региона можно привести такие данные: правовая информационно-справочная система «Гарант» формирует список более чем 400 право-

тельство обусловлено тем, что сектор телекоммуникационных услуг в силу своего инфраструктурного характера совершенствуется по мере развития традиционных отраслей хозяйства, но сам по себе еще не способен привлекать значительных инвестиций. Построение телекоммуникационной инфраструктуры, требующее значительных капиталовложений, в ряде регионов успешно разрешается лишь реализацией федеральных и региональных целевых программ развития отрасли

В-третьих, в сфере управления государственными информационными ресурсами в последнее время обозначились такие наиболее характерные направления совершенствования законодательства, как развитие тематических информационных управленческих ресурсов (прежде всего, правовых, кадастровых систем, систем регистрационной информации о физических и юридических лицах); координация федеральных и региональных информационных систем; развитие электронного документооборота; защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа; объединение и оптимизация управления базами данных<sup>1</sup>.

Региональное законодательство о средствах массовой информации также в основном повторяет систему и многие правовые конструкции федерального законодательства, в частности, Закон о СМИ, Закон о государственной поддержке СМИ, Закон о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных СМИ и др.

Однако, встречающееся в ряде субъектов РФ разнообразие в правовом регулировании деятельности СМИ далеко не всегда позволяет решить даже наиболее принципиальные вопросы. Недопустимость цензуры, отделение государственных органов от средств массовой информации, доступ журналистов к информации о деятельности органов власти и другие вопросы, составляющие основу взаимоотношений власти и прессы, остаются открытыми<sup>2</sup>.

вых актов различных органов власти города Санкт-Петербурга, имеющих отношение к деятельности в области «информации, информатизации и средств массовой информации», по Ленинградской области подобный список составляет немногим более 100 правовых актов.

<sup>1</sup> См. подробнее: Припачкин Ю.И. Концепция развития перспективной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры Москвы // Информационное общество. 1999. № 4. – С. 14; Просвирнин Ю.Г. Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования. – Воронеж, 2000. – С. 48.

<sup>2</sup> См. подробнее: Общественная экспертиза: анатомия свободы слова. – М.,

Также как и в случае с законодательством об информатизации, в законодательстве о СМИ прослеживается фактическая зависимость между степенью экономического развития региона и характером воплощения основных демократических принципов информационного обмена. Так, например, многие исследователи склонны полагать, что лишь в Москве и Санкт-Петербурге, а также в некоторых других регионах с развитой экономической инфраструктурой, деятельность СМИ, в том числе их участие в выборных кампаниях, в целом соответствует общепринятым демократическим традициям. В дотационных регионах функционирование СМИ осуществляется обычно в интересах партии, поддерживаемой региональными чиновниками; в регионах, где действуют крупные предприятия-экспортеры, такие как «Норильский никель», «Лукойл», «Газпром» - в интересах этих структур; в национальных республиках - в интересах родовых кланов и доминирующих национальных групп<sup>1</sup>.

Определённо можно сказать, что не существует какого-то единого варианта разрешения проблемы демократизации регионального законодательства о СМИ. Однако, в значительной мере, как показывает практика, снижению остроты вопроса о свободе СМИ в регионах способствует обеспечение их экономической независимости от органов власти, независимости от бюджетного финансирования. Зачастую отмена льгот для производителей информационной продукции не затрудняет, а способствует разрешению этой задачи, поскольку лишает основы для излишнего хозяйственного участия государства в деятельности СМИ. Одним из действенных способов экономического усиления региональной прессы представляются, в частности, экстерриториальные слияния СМИ и экономическое сотрудничество федеральных и региональных СМИ. Это одновременно позволяет усилить материальный базис производства и затрудняет возможность давления со стороны региональных властей. Большое количество средств массовой информации является выражением экстенсивного пути насыщения информационного рынка. Выпуск федеральных общественно-политических газет с региональными и муниципальными приложениями, обеспечиваемыми центральными и региональными редакциями и корреспондентскими пунктами, можно признать в этом смысле довольно удачным решением.

---

2000. – С. 75, 119.

<sup>1</sup> Раскин А.В. СМИ и региональные выборы в России. Роль и значение информации во время предвыборной кампании // Информационное общество. 2001. № 3. С. 60.

Таким образом, разграничение в Конституции РФ предметов ведения не даёт государственным органам в зависимости от уровня власти (федерального и регионального) больше или меньше прав на участие в информационных отношениях, но определяет их возможности в регулировании информационного обмена. Некоторые особенности информационной деятельности федеральных и региональных органов власти и органов власти различных субъектов Федерации между собой (в том числе активность участия, традиции отношений с прессой, тенденции в тематике информационного обмена и проч.) фактически имеют место. Характерным обстоятельством, лежащим в основе таких особенностей выступает то, что они во многом производны от степени экономического развития соответствующего территориального или предметного информационного и телекоммуникационного рынка.

Проблема обеспечения гласности (открытости, публичности, прозрачности) деятельности государственных органов занимает центральное место в выявлении функциональной специфики статуса государственных органов как самостоятельных участников информационных отношений. Современные правовые доктрины экономически развитых государств обуславливают присутствие государственных органов в информационном обмене необходимостью отчитываться перед обществом о своей деятельности<sup>1</sup>. Идея же об информационном государственном управлении, реализации идеологических функций государства в публичном дискурсе, использования «административного ресурса» в целях реализации функции убеждения для обеспечения исполнения государственно-властных решений не всегда основывается на правовой логике и не соответствует современным стандартам демократического информационного обмена.

Государственный аппарат не может иметь собственных политических интересов, которые нуждаются в отстаивании и защите перед обществом, поскольку это противоречило бы смыслу создания государственных органов. Поэтому учреждение государственных СМИ, развитие государственной информационной инфраструктуры и всякое иное участие государства в информационных отношениях имеет целью не идеологическое противоборство с кем-либо, а отчёт о деятельности государственных органов<sup>2</sup>.

Часть системы мер по обеспечению принципа гласности форми-

---

<sup>1</sup> Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации. – М., 2000.

<sup>2</sup> См. подробнее: Доктрина информационной безопасности РФ от 09.09.2000 г. № ПР-1895 // РГ 28.09.2000 № 187.



рования и деятельности государственных органов уже подлежала критическому рассмотрению в параграфе о гарантировании права граждан на доступ к информации органов власти. Выделялись следующие составляющие реализации гласности по характеру удовлетворяемых информационным интересам: опубликование официальной информации и распространение её через СМИ, т.е. предоставление общественно значимой информации, а также предоставление документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы конкретных граждан<sup>1</sup>.

Второе направление обеспечения гласности целиком поглощается системой правовых механизмов гарантирования права на доступ к информации. Одной из причин не всегда проводимого разграничения между правом на доступ к информации и механизмами обеспечения гласности является некорректное понимание именно признака общественной значимости информации. Здесь следует иметь в виду несколько моментов.

1. Зарубежные нормативные источники и исследования используют термин «общественная значимость» как признак любой несекретной информации органов власти. В том числе поэтому такая информация должна быть предоставлена на основании права на информацию по индивидуальному запросу гражданина.

2. В нашей стране превалирует несколько иной нюанс в понимании общественной значимости информации: она по определению распространяется через СМИ. Российскому законодательству уже известна процедура доступа журналистов к информации органов власти. Следовательно, вопрос о предоставлении общественно значимой информации лежит в русле проблемы гласности органов власти и СМИ.

3. Смещение первого и второго момента зачастую приводит к нивелированию проблемы обеспечения права на доступ к информации.

В соответствии с российской Конституцией (ч. 2 ст. 24) право на доступ к информации обеспечивается путём ознакомления с предоставляемыми органами государственной власти и местного самоуправления документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека. В отличие от опубликования официальной общественно значимой (а не индивидуально значимой) информации и распространения её через СМИ как проявлений государственно-властной деятельности, право на ознакомление с документами и материала-

---

<sup>1</sup> См. также: Терещенко Л.К. Информация в обществе: правовой аспект // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 128.

ми, непосредственно затрагивающими права и свободы, может быть реально защищено гражданином в суде, поскольку здесь имеют место обязанности конкретных должностных лиц и интересы конкретных граждан, на основе которых можно сформировать доказательственную базу<sup>1</sup>.

Обеспечение государственными органами доступности общественно значимой информации о своей деятельности является в полном смысле моментом реализации принципов гласности и открытости правления. В деятельности по осведомлению граждан о порядке осуществления государственно-властной деятельности можно обозначить три основных направления информационной работы по характеру предоставляемой информации: снабжение населения нормативно-правовой информацией, опубликование регулярных докладов (отчётов) о проделанной работе, а также распространение официальной информации в связи с текущими событиями (обращения, ответы, выступления, комментарии и др.).

Эта проблема часто рассматривается под лозунгом государственного информационного обслуживания граждан. Хотя это и справедливо по существу, выбор такого варианта с нашей точки зрения можно признать не совсем удачным. Восприятие проблемы в контексте информационного обслуживания почти всегда превращает её в вопрос факультативного порядка, решение которого подобно многим социальным или гуманитарным проблемам целиком зависит от приоритетов бюджетного финансирования в текущем году. Подход к этому вопросу с точки зрения обеспечения гласности государственно-властной деятельности предопределяет гораздо более высокий уровень проблемы, выдвигает её в ранг гарантий политической инфраструктуры российской демократии, что более адекватно современной политической конъюнктуре.

Официальное опубликование нормативных актов является, как правило, обязательным условием их вступления в юридическую силу<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Монахов В.Н. Загадочная история трёх законопроектов // Право знать. 2001. № 5-6. С. 16.

<sup>2</sup> Ч. 3 ст. 15 Конституции РФ; ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14.06.1994 г. // СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5124; Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23.05.1996 г. № 763 // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; Правила подготовки нормативных правовых актов фе-

В контексте решения проблем по обеспечению гласности принципиально важным обстоятельством является не только сам формальный акт опубликования, но также и достижение фактической доступности гражданам соответствующей нормативной информации, т.е. полноценная реализация содержания обязательства по опубликованию нормативных актов. Укажем в контексте этого вопроса на некоторые общие проблемы регулирования процедуры опубликования нормативных актов<sup>1</sup>.

Во-первых, представляется необходимой разработка более чётких критериев для случаев, когда нормативные акты считаются затрагивающими или не затрагивающими права, свободы и обязанности человека и гражданина. С одной стороны, можно избрать узкое понимание такой «затрагиваемости»: нормативный акт считается затрагивающим права и свободы, когда данным актом устанавливаются дополнительные права или обязанности гражданина, когда в этом акте можно найти руководство к каким-либо практическим действиям. С другой стороны, если нормативные акты по определению содержат общеобязательные правила поведения, то возможно ли в таких условиях наличие несущественных для правового статуса человека нормативных актов? Незаконный нормативный акт государственного органа, например, в сфере управления имуществом объектом, находящимся в государственной собственности, также затрагивает права гражданина государства, налогоплательщика, избирателя<sup>2</sup>.

Одно из лежащих на поверхности решений вопроса — это постановка обязательности опубликования в зависимости от того, имеется ли в виду нормативный или индивидуальный акт. Иначе говоря, опубликование любого нормативного акта не может восприниматься как

---

деральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

<sup>1</sup> См. подробнее: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х томах. Т. 2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М., 2000. — С. 198.

<sup>2</sup> Здесь можно обратить внимание на то, что если в ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации в отношении обязательности опубликования нормативных актов говорится о «затрагивании» ими прав и свобод, то в ч. 2 ст. 24 говорится применительно к обязанности предоставления документов и материалов о «непосредственном затрагивании». Это даёт основание в указанных случаях судить о применимости соответственно расширительного и ограничительного толкования термина «затрагивание прав и свобод».

излишняя процедура хотя бы по формальной причине, так как он содержит общеобязательные правила поведения. В связи с этим моментом противоположная идея отсутствия необходимости опубликования нормативных актов, фактически не затрагивающих права и свободы граждан, не будет обоснованной в полной мере.

Во-вторых, общепринятым является правило, что не подлежат опубликованию нормативные акты, содержащие государственную тайну или сведения конфиденциального характера. Однако в этом вопросе видится необходимость поиска баланса двух интересов: обеспечения сохранности тайны и недопустимости нарушения режимом секретности прав и свобод человека. Простейшим случаем в решении вопроса является открытость нормативных актов в тех вопросах и областях отношений, где законодательством не допускается засекречивание информации<sup>1</sup>. Следует также предусмотреть гарантии от полного засекречивания нормативных актов, когда лишь отдельные их положения содержат государственную тайну. Кроме того, если гражданин и не вправе получать доступ к содержанию подобных секретных актов, он вправе иметь представление о нормотворческой активности в этой области. Для этого можно предусмотреть обязательство опубликования лишь наименований нормативных актов, а если и они секретны, то какого-либо их описания.

Обеспечение фактической доступности нормативно-правовой информации является неотъемлемым элементом обеспечения гласности результатов государственно-властной деятельности, как и формальное гарантирование максимально возможного доступа к нормативным актам. Своевременное снабжение граждан и государственных органов нормативной правовой информацией о федеральном, региональном и муниципальном законодательстве представляет собой большую проблему не только в отдаленных районах или сельских местностях. В настоящее время перед органами власти многих субъектов Федерации стоят такие проблемы оптимизации информационного обеспечения граждан, как организация единого печатного органа опубликования нормативных актов, стимулирование распространения нормативной информации через негосударственные СМИ, перевод актов на национальные языки российских народов, формирование тематических нормативно-правовых сборников для решения часто встречающихся бы-

---

<sup>1</sup> См.: ст. 7 Закон РФ «О государственной тайне» от 21.07.1993 г. № 5485-1 (с изм. от 6 октября 1996 г.) // РГ 21.09.1993 г.; ч. 3 ст. 41, а также ст. 42 Конституции Российской Федерации.

товых и иных проблем жителей регионов, информатизация и обеспечение общественного доступа к информационным комплексам и базам данных нормативной информации<sup>1</sup>.

В обеспечении гласности деятельности органов государственной власти во многом остаётся недооцененным второе из выделенных здесь направлений обеспечения гласности: регулярное опубликование сводных докладов (или отчётов) о порядке и результатах работы государственных органов. Доступные гражданам ежегодные и иные отчёты о деятельности центральных органов власти, министерств и ведомств играют важную роль в понимании в обществе сущности государственно-властной деятельности в целом и в отдельных областях, позволяет гражданам самостоятельно оценивать эффективность работы государственных органов, что способствует их признанию как открытых, а не бюрократических инстанций.

В достижении состояния открытости органов власти большое значение имеет публикация систематических данных о структуре и функциях государственных органов, численности и задачах служащих, сведений о лицах, занимающих руководящие посты в органах государственной власти, информация о зарегистрированных общественных и религиозных объединениях, профсоюзах, политических партиях, средствах массовой информации. В экономической области прозрачность отношений, способная усилить рыночную конкуренцию и привлечь инвесторов, может достигаться публикацией официальных данных о состоянии и перспективах развития рынков товаров и услуг, деятельности естественных монополий и унитарных предприятий, о порядке исполнения бюджетов, об экономической статистике. Важным является публикация данных о состоянии преступности, о работе «силовых» ведомств, прокуратуры, судов<sup>2</sup>. Большое значение имеет подготовка официальных справочников о функциях, порядке работы, сотрудниках, об адресах и телефонах органов власти и управления, коммерческих и некоммерческих организациях на уровне районов и городов.

Грамотно составленные и оформленные, написанные на понятном населению языке официальные систематические или статистические отчёты, комментарии, справочники будут представлять большую практическую ценность для реализации гражданами имеющихся у них

<sup>1</sup> См., напр.: Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. О порядке опубликования правовых актов субъектов РФ // Журнал российского права. 2001. №9.

<sup>2</sup> См. напр.: Орлов В. Распространение правительственной информации в США // Российская журналистика: свобода доступа к информации / Сост. И. Дзялошинский. – М., 1996. – С. 209.

правовых и фактических возможностей в защите своих прав, организации и развитии собственного бизнеса, ведении активной общественно-политической деятельности.

Следующим элементом в системе мероприятий по реализации гласности деятельности государственных органов выступает распространение официальной информации в связи с текущими событиями, т.е. опубликование в СМИ официальных обращений, ответов, выступлений, комментариев, официальных диспутов и проч.

В этой связи важным вопросом, на котором ранее уже акцентировалось внимание, является вопрос о правомерности существования государственных средств массовой информации. Нет сомнений, что учреждение государственными органами СМИ исключительно для опубликования официальных сообщений и нормативных актов не только допустимо, но и крайне необходимо для решения проблемы гласности. Однако участие государства в учреждении общественно-политических печатных органов и теле- и радиопрограмм выходит за обычные рамки необходимости официального отчёта, поскольку велик соблазн использовать СМИ в идеологических целях, и такое использование в принципе вероятно и фактически доступно государственным органам.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13 января 1995 года № 7-ФЗ<sup>1</sup> (далее — Закон о порядке освещения) государственным является СМИ, учредителем редакции которого выступает орган государственной власти. По смыслу этого определения можно было бы рассудить, что имеется в виду случай, когда государственный орган является единственным учредителем, либо соучредителем с другим государственным органом. Однако практика применения этого Закона, а также Законов о СМИ (ст. 35) и «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Далее - Закон об основных гарантиях) (ст. 39) пошла по пути простого признания в качестве государственного любого СМИ, в котором государственный орган выступает одним из соучредителей. При этом под информационными гарантиями следует понимать совокупность условий и средств, обеспечивающих субъектам избирательного процесса

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // РГ от 14.01.1995.

свободный и равный доступ к источникам полной, объективной, достоверной информации о ходе подготовки и проведения выборов, а также нормативном их обеспечении<sup>1</sup>.

Законом о порядке освещения предусматривается следующий порядок реализации рассматриваемого направления обеспечения гласности в деятельности государственных органов. Закон содержит перечень официальных мероприятий государственных органов и должностных лиц, которые отражаются в деятельности государственных аудиовизуальных СМИ. Так, обеспечивается распространение в полном объеме обращений и заявлений высших российских органов государственной власти, программы о торжественной церемонии вступления в должность Президента РФ, программ об открытии первых заседаний палат парламента и Правительства Российской Федерации (ст. 5). В информационные программы включаются сообщения о важнейших событиях и действиях высших федеральных органов власти, по перечню, составленному со ссылками на соответствующие положения Конституции Российской Федерации, где указаны эти события и действия (ст. 6). Еженедельно выпускают обзорные информационно-просветительские программы, подготавливаемые редакциями по представлению пресс-служб палат парламента, об итогах работы палат парламента, об истории и практике российского и зарубежного парламентаризма, об укреплении российской государственности, о содержании и применении Конституции, принимаемых законов и иных нормативных актов (ст. 7). Кроме того, не реже раза в месяц выпускается программа дебатов представителей депутатских объединений в Государственной Думе с обязательным участием журналистов (ст. 10), региональные СМИ также представляют возможность депутатам от соответствующих округов выступать в установленный период времени по теле- и радиоканалам (ст. 9).

Среди характерных особенностей Закона о порядке освещения можно выделить следующие. Во-первых, обязанность освещать установленные события государственными СМИ не может быть истолкована в смысле каких-либо ограничений для освещения таких событий негосударственными СМИ. Во-вторых, регулируется порядок распространения лишь информационных программ об основных официальных событиях. Подготовка иных программ может быть только ини-

---

<sup>1</sup> Поляшова И.С. Избирательная система России: Проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПб университет МВД России, 2002. – С. 23.

цирована органами государственной власти и должностными лицами в соответствии с законодательством о телерадиовещании, а не предопределена ими. Иными словами, Закон реализует в своих положениях функцию отчёта для сообщений о деятельности государственных органов и утверждает независимость редакций государственных СМИ. В-третьих, в Законе устанавливается порядок освещения деятельности только высших органов государственной власти, в то время как освещение деятельности министерств и ведомств осуществляется на усмотрение редакций. Наконец, устанавливается необходимость контроля за порядком освещения деятельности органов государственной власти в государственных СМИ соответствии с федеральными законами. Контроль возложен на Федеральную комиссию по телерадиовещанию, однако пока нет закона о телерадиовещании или специального закона о порядке формирования и деятельности такой комиссии, необходимость принятия которого была предусмотрена ст. 30 Закона о СМИ<sup>1</sup>.

Функция отчёта и гласности государственных органов применительно к деятельности частных СМИ выражается в обеспечении доступа журналистов к официальной информации о заседаниях и дискуссиях, о принимаемых решениях и прочих текущих актуальных событиях и фактах. Обязательство государственных органов обеспечивать доступ к такой информации не охватывается по своей сути правом на доступ к информации, а образует самостоятельную процедуру в обеспечении гласности (Такое различие в реализации информационных интересов прослеживается и в зарубежном законодательстве. Например, в американской практике доступ к информации частного характера регулируется Законом «О свободе информации», а доступ к заседаниям государственных органов - Законом «Об открытом для общества правительстве»<sup>2</sup>). В данном случае имеет место удовлетворение не сугубо

---

<sup>1</sup> Статья 30 закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-I «О средствах массовой информации» утратила силу с 01.01.2005 согласно п. 5 ст. 10 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // РГ от 31.08.2004 № 188.

<sup>2</sup> См. подробнее: Марвик К. Ваше право на правительственную информацию. – СПб., 1996. – С. 184, 213.



частных информационных интересов для защиты прав конкретного человека, а удовлетворение информационных интересов общественности о наиболее важных текущих событиях государственной и общественной жизни. Первая возможность реализуется при помощи частного запроса физического лица о предоставлении информации относительно его конкретной проблемы. Вторая возможность осуществляется посредством механизмов постоянной аккредитации журналистов при соответствующих государственных органах (ст. 48 российского Закона о СМИ).

Существуют и смешанные случаи. Во-первых, запрос редакции СМИ о предоставлении информации (ст. 39 Закона о СМИ), если она, например, не имеет аккредитованного журналиста в данном государственном органе (информация общественная, а процедура получения – от права на информацию граждан). Во-вторых, доступ гражданина к информации о текущем заседании, например, студента или учёного, который занимается этой проблемой, предпринимателя, которому необходима самая актуальная информация для своевременной переориентировки своего бизнеса (общественная информация имеет для лица частный интерес, а способ реализации – доступ к заседаниям). Второй случай скорее гипотетический, поскольку в законодательстве не урегулирован, как и в целом право на информацию. Исключением из этого правила является доступ граждан к судебным заседаниям, поскольку гласность судопроизводства составляет одну из традиционных гарантий демократического правосудия (ч. 1 ст. 123 Конституции Российской Федерации). Сегодня среди критиков Закона о СМИ распространён тезис о том, что права журналистов по сбору информации гораздо шире, чем права граждан, что не соответствует мировой практике. Однако приведение положения в соответствие с мировой практикой предполагает не ограничения прав журналистов, а расширение прав граждан.

В ст. 4 Закона о порядке освещения устанавливается, что пресс-службы федеральных органов государственной власти ведут аудио- и видеозапись всех официальных мероприятий, причём для таких записей устанавливается бессрочный режим хранения. Журналисты вправе знакомиться с записями и снимать с них копии, а аккредитованные журналисты вправе производить собственную запись<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Ефремова В., Ратинов А. Смысл и бессмыслица аккредитации // Законодательство и практика средств массовой информации. 1997. № 4 (32). С. 1.

В обеспечении гласности государственных органов применительно к комментированию текущих событий и принятых решений весьма продуктивной может быть собственная инициатива пресслужб государственных органов по рассылке материалов и инициатива отдельных должностных лиц (в некоторых случаях санкционированная руководством) к проявлению своей позиции. Как и любые другие граждане, обладающие важной информацией, отдельные представители государственных органов вправе убеждать редакции государственных или негосударственных СМИ, разумеется, при абсолютном недопустимости каких-либо угроз или давления, в необходимости своего личного участия в теле- и радиопрограммах или при подготовке материалов печатных СМИ. Публичным политикам участие в официальных и неофициальных дебатах способно принести дополнительную популярность, которая является залогом их успешной политической карьеры, поэтому в поощрении участия публичных политиков в общественных дискуссиях нет необходимости. Что касается специалистов и экспертов государственных органов, то, возможно, имело бы смысл в законодательстве о государственной службе предусмотреть варианты стимулирования их публичных выступлений<sup>1</sup>.

Аудиовизуальные и печатные государственные и негосударственные средства массовой информации не исключают иных средств обеспечения гласности. С учётом значительного потенциала развития телекоммуникационных сетей важным средством информационного взаимодействия граждан и органов власти становится передача и распространение информации в информационных сетях общего пользования. С помощью публикации информации в Интернете возможна реализация всех приведённых выше в данном разделе направлений обеспечения гласности по содержанию, т.е. опубликование нормативных актов, отчётов о результатах работы органов власти, распространение текущей информации об их деятельности. Современные интернет-технологии позволяют сделать общение власти и граждан разнообразным и эффективным (форумы, телеконференции, сообщения по электронной почте, архивы, снабжённые поисковыми системами, и т.д.).

За рубежом значительную политическую поддержку получили различные программы организации сетевого информационного взаимодействия граждан и организаций с органами власти<sup>2</sup>. В России в на-

<sup>1</sup> См., напр.: Козлов П. Иллюзия коллизии: о взаимоотношениях госслужащего и СМИ // Российская юстиция. 1997. № 1. С. 25.

<sup>2</sup> Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе. – СПб., 2001. – С. 115.

стоящее время учёт мировых тенденций в области построения «электронного правительства» выражается в самых различных формах: путём организации акций интерактивного общения должностных лиц с гражданами, в виде подписания международных документов о развитии Информационного общества<sup>1</sup>, посредством создания информационных сайтов органов власти в Интернете<sup>2</sup>, с помощью официального признания электронного документооборота между органами власти и гражданами (организациями)<sup>3</sup>, путём принятия долгосрочной программы развития отрасли<sup>4</sup>.

Однако полноправное развитие данного направления обеспечения гласности находится в зависимости от степени развития в нашей стране сетей связи общего пользования. Степень такого развития производна от устойчивости и масштабов спроса на сетевые информационные услуги, что возможно, как представляется, при наличии двух главных условий. Во-первых, необходим такой уровень достатка граждан, который бы позволял оплачивать покупку окончательного оборудования, услуг по подключению и регулярно вносить в пользу провайдера доступа абонентскую плату. Во-вторых, требуется и определённый уровень потребительской культуры, который позволял бы гражданам рассматривать подключение к информационным сетям не как «дорогое удовольствие», а как предмет необходимости, используемый не только для досуга, но и для работы.

Большое значение в обеспечении принципа гласности имеет не только открытость деятельности, но и открытость формирования органов власти.

Гласность осуществления полномочий и результатов работы является основной возможностью объективной оценки деятельности государственных органов как структурных звеньев государственного аппарата. Однако не всегда при этом становятся доступными сведения, касающиеся компетентности, деловых качеств и правомерности замещения должностей конкретными лицами, реализующими в своей про-

---

<sup>1</sup> См., например: Окинавская хартия информационного общества от 22.07.2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 8.

<sup>2</sup> Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. – М., 1999. – С. 191.

<sup>3</sup> См., например: Указание ЦБР от 30.06.2000 г. № 812-У «О порядке предоставления кредитными организациями в Банк России в электронном виде отчётности» // Нормативные акты по банковской деятельности. 2000. № 7.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)».

фессиональной деятельности принадлежащую народу власть. Закрытость информации о назначаемых должностных лицах не соответствует принципам ответственного правления, не способствует решению таких насущных проблем, как коррупция и местничество в органах власти.

Формирование представительных органов государственной власти в процессе выборов, в отличие от исполнительных органов, по определению является более открытым. Но это ещё не означает, что проблема гласности формирования представительных органов в принципе решена. Недостаток объективной и полной информации о кандидатах на выборные должности лишает граждан возможности, а по существу и права, сделать наиболее адекватный, соответствующий их интересам, выбор.

В обеспечении гласности формирования государственных органов гражданам должна представляться как можно более полная информация о характеристиках людей, замещающих государственные должности. Пределы получения информации о должностных лицах определены правом на тайну частной жизни, которое гарантируется чиновнику так же, как и любому другому российскому гражданину. Правомерной является закрытость информации, составляющей сугубо личные, интимные стороны жизни должностного лица<sup>1</sup>. С другой стороны, всякая информация, которая касается деловых, трудовых качеств, компетентности должностного лица, не может быть недоступной на основании права на частную жизнь или на каком-либо другом основании.

В то же время, можно обратить внимание на то, что отмечал Европейский Суд в решении по делу Лингенса: «... пределы приемлемой критики шире, если она касается политического деятеля, а не частного лица. В отличие от последнего, первый неизбежно и сознательно ставит каждое своё слово и поступок под бдительный контроль как журналистов, так и широкой общественности и, следовательно, должен проявлять больше терпимости»<sup>2</sup>. Хотя в данном случае речь идёт о защите свободы выражения, а не о пределах сферы частной жизни публичных политиков, можно ожидать, что в практике судов вмешательство в тайну частной жизни политиков будет истолковываться более

<sup>1</sup> См. подробнее: Кертли Д. Свобода информации должна служить всему обществу, а не только журналистам // Российская журналистика: свобода доступа к информации. – М., 1996. – С. 205.

<sup>2</sup> Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) / Пер. с англ. – М., 1997. – С. 212-213.

либерально, чем при покушении на частную жизнь обычного гражданина. Особая общественная значимость реализуемых должностными лицами функций предопределяет цель возможного вмешательства, состоящую не в ущемлении прав и интересов конкретного человека, а в развитии политической дискуссии по поводу компетентности должностных лиц, эффективности работы органов власти. Таким образом, за исключением сведений, составляющих тайну частной жизни, информация о лицах, замещающих должности в органах власти, должна быть доступной.

Что касается гласности формирования исполнительных органов власти, назначения должностных лиц, то она может быть обеспечена с помощью включения соответствующих норм в рассмотренный выше Закон о порядке освещения деятельности органов государственной власти. Так, изменениям можно подвергнуть систему норм названного закона, которые в отношении информационных программ государственных СМИ будут предусматривать комментарии относительно производимых назначений. Важной может оказаться в этой связи также публикация в государственных печатных средствах массовой информации фактов, касающихся предшествующей назначению деятельности должностных лиц. Открытости и ясности производимых назначений может способствовать формирование официального банка данных о государственных служащих, занимающих ключевые позиции в органах власти.

Обеспечение прозрачности формирования представительных органов власти базируется на нормах избирательного законодательства, регулирующих вопросы проведения предвыборной агитации<sup>1</sup>. В связи с этим обратимся к некоторым наиболее важным моментам правового регулирования этой стадии избирательного процесса, в которых выражаются гарантии гласности, и рассмотрим их более подробно на примере норм нового Закона об основных гарантиях<sup>2</sup>.

Прежде всего, необходимо отметить приведение главы об агитации Закона об основных гарантиях, в соответствие с концепцией этого Закона, содержанием которой являются именно гарантии прав граждан. В отличие от наименования главы о предвыборной агитации от-

<sup>1</sup> Большаков С.В. Избирательные информационные отношения // Вестник Центральной избирательной комиссии. 2001. № 10 (124). С. 20.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // РГ от 15.06.2002 № 106 (с последними изм. от 21.07.2005 № 93-ФЗ // СЗ РФ от 25.07.2005 № 30 (часть I)).

менённой редакции Закона («Агитация при проведении выборов и референдума»), новый Закон именуется VII главой об агитации следующим образом: «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах». Суть концептуального значения этого изменения состоит в том, что законодатель в главном законе избирательного законодательства, Законе о гарантиях избирательных прав, исходит теперь не из «технического» обозначения этой главы как системы норм об организации отношений на отдельной стадии выборов, а признаёт в предвыборной агитации гарантию гласности формирования органов власти. Если прежняя редакция Закона была поставлена на службу принципа предоставления равных условий агитации для кандидатов на выборные должности, новый Закон исходит из интересов, в первую очередь, граждан, которые будут принимать решение. Таким образом, Закон даёт понять, что информационная деятельность на выборах существует для защиты права граждан на осуществление полноценного выбора, а не для кандидатов, которые благодаря успешной агитационной работе, займут ключевые посты в системе органов власти.

С целью утверждения этого подхода в ст. 44 декларируется принцип, в соответствии с которым информационное обеспечение выборов и референдумов, включающее информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов.

Что касается первой составляющей информационного обеспечения, т.е. информирования избирателей, надо обратить внимание на следующие моменты. Во-первых, ст. 45 Закона содержит ряд принципов информирования избирателей:

- запрет на информирование населения органами власти «о кандидатах, об избирательных объединениях», что уменьшает возможность использования «административного ресурса»;
- требование объективности, достоверности и обеспечения равенства кандидатов в содержании информационных материалов;
- обязанность избирательных комиссий информировать население о ходе подготовки и проведения выборов, референдумов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах и референдумах, о кандидатах;
- принцип свободного осуществления организациями СМИ информирования избирателей, участников референдума;
- и др.

Во-вторых, следует обратить внимание на расширение перечня информации, размещаемой на подготавливаемых избирательными комиссиями информационных стендах (п. 3 ст. 61 Закона об основных гарантиях). Нередко избиратели лишены возможности тщательно отслеживать, проводить сравнения, анализировать информацию в ходе всей агитационной кампании, что увеличивает их сомнения в правильности и сбалансированности выбора. Поэтому объективная информация о кандидатах, размещённая на стендах, находящихся в помещениях для голосования, позволяет осмыслить свой выбор, утвердить или скорректировать свою позицию и сформировать окончательное решение о способе голосования. Эту же задачу выполняет и поддержанная в новом Законе норма об указании в подписных листах кандидатов сведений о наличии судимости, иностранном гражданстве (п. 9 ст. 37).

В-третьих, гласность деятельности избирательных комиссий как основного звена, организующего и контролирующего проведение выборов, является важной гарантией гласности формирования соответствующих органов власти. При этом обеспечивается возможность представителей СМИ знакомиться с текущей деятельностью избирательных комиссий, принимаемыми решениями (п.п. 1 и 11 ст. 30). Избирательная комиссия также обязана предоставить по требованию граждан текст выносимого на референдум проекта нормативного акта (ст. 55).

В-четвёртых, информирование избирателей гарантируется действиями избирательных комиссий по доведению до сведения населения через СМИ и иным способом наиболее важной информации о ходе выборов (п. 2 ст. 30). Так, например, в СМИ должна направляться информация о решениях избирательной комиссии по проведению выборов (п. 2 ст. 10), о результатах выборов (п. 2 ст. 72), о кандидатах (п. 8 ст. 33), о порядке расходования средств избирательных фондов и о финансовых отчетах кандидатов (п. п. 8 и 9 ст. 59), о времени и месте голосования (п. 2 ст. 64) и др.

Одним из наиболее проблемных мест в системе норм о предвыборной агитации является само понятие предвыборной агитации и разграничение агитации и информирования. Значение установления критериев отличия агитационной деятельности от информационной является принципиальным, поскольку в данных видах деятельности коренным образом различается круг субъектов, их обязанности и права.

Информационная деятельность может осуществляться во время выборов в том же порядке, что и вне временных рамок текущего избирательного процесса, т.е. свободно и за исключением лишь общих правовых ограничений, образующих состав злоупотребления свободой

слова и печати.

Агитационная деятельность может осуществляться только специальными субъектами, только в соответствии с порядком, предусмотренным избирательным законодательством, и финансироваться из средств избирательных фондов (ч. 5 ст. 48 Закона об основных гарантиях)<sup>1</sup>. Проведение агитации с нарушением такого правила означает посягательство на равенство кандидатов, а в целом и на конституционное право граждан избирать и быть избранным.

Как в старой, так и в новой редакции Закона об основных гарантиях присутствуют общее понятие предвыборной агитации, раскрываемое в ст. 2 об основных терминах, а также специальное понятие и его разъяснения в главе об агитации. Общее и частное понятие в отмененной редакции Закона совпадают. Агитацией признавалась деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.

Новый Закон в общей формулировке, во-первых, исключает из числа агитационной деятельности деятельность, состоящую в побуждении к участию в выборах, во-вторых, добавляет к определению понятия прежней редакции, что агитация осуществляется в период избирательной кампании. Первое изменение основано на дискуссии о содержании понятия предвыборной агитации, которая была инициирована в конце 1999 г. Минпечати в связи с необходимостью совершенствования Закона «О выборах Президента Российской Федерации». В результате согласования позиции Министерства и Центризбиркома Российской Федерации было признано целесообразным выведение за рамки понятия «предвыборная агитация» деятельности, побуждающей граждан к участию в выборах, т.е. к осуществлению своего гражданского долга<sup>2</sup>.

Второе изменение вызвано вопросом об уточнении сроков проведения агитации, а также вопросом о «политической рекламе». Действующая редакция Закона позволяет за плату распространять в СМИ информацию, побуждающую голосовать за или против кандидатов до дня официального начала избирательной кампании, т.е. до дня официального опубликования решения о назначении выборов. Такая дея-

<sup>1</sup> См. Решение Верховного Суда РФ от 19 ноября 1999 г. № ГКПИ 99-934, вынесенного по жалобе журналиста А. Минкина.

<sup>2</sup> См.: Право на информацию: российское законодательство о СМИ в 1999-2000 гг. в контексте западноевропейских стандартов свободы слова / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера. – М., 2001. – С. 27.



тельность, хотя по существу отвечает признакам агитации, в соответствии с Законом не является предвыборной, поскольку осуществляется до начала избирательной кампании. Распространение информации, побуждающей к голосованию за или против кандидатов, после начала избирательной кампании, возможно исключительно в сроки агитационного периода (п. 1 ст. 49).

Ещё одно принципиальное изменение в понятии предвыборной агитации по сравнению с прежней редакцией Закона об основных гарантиях содержится в специальной норме п. 2 ст. 48, где говорится о том, какая деятельность отвечает признакам агитационной. К ней относятся: призывы голосовать за или против кандидатов; выражение предпочтения; описание последствий избрания; распространение информации с явным преобладанием сведений об одной стороне в сочетании с позитивными или негативными комментариями; распространение информации, не связанной со служебной деятельностью кандидата; деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения к кандидату; иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие голосовать за или против кандидатов, либо против всех.

В данной норме сделан шаг вперед в установлении большей определенности того, что следует считать агитацией, но вряд ли она исключит на практике коллизии, связанные с разграничением информирования и агитации. Тем не менее, в качестве ориентира для участников агитационной кампании и судов, которые будут рассматривать споры о нарушении правил предвыборной агитации, эта норма представляется достаточной<sup>1</sup>.

Скорее всего, условность в разграничении агитационной и информационной деятельности полностью не удастся устранить и в будущем. Поэтому возможным направлением совершенствования понятия предвыборной агитации может быть не расширение перечня случаев, которые можно рассматривать как «побуждающие» к определенным действиям, а поиск формального определения предвыборной агитации, исключающего оценочные признаки<sup>2</sup>.

В отношении применения действующей нормы, устанавливающей критерии агитационной деятельности, следует обратить внимание,

<sup>1</sup> См., подробнее: Садчиков А. Прессу лишили свободы выборов // Известия, 06.07.2002.

<sup>2</sup> См. подробнее: Винокуров Г. Сила закона или нравственный императив? // Законодательство и практика средств массовой информации. 1999. № 10. С. 23.

что из приведённого перечня к агитации относятся главным образом оценки и мнения, а не констатация фактов. В этом видится основное формальное отличие агитационной и информационной деятельности. Поиск других формальных признаков агитационной деятельности, которые можно квалифицировать в действиях субъектов без оценочных подходов, в конечном итоге может обеспечить требуемое качество определения предвыборной агитации.

Помимо проблемы разграничения информационной и агитационной деятельности важную роль в создании равных условий предвыборной агитации для кандидатов и обеспечении в целом принципа гласности формирования представительных органов власти играют правовые гарантии от наиболее грубых нарушений. В отличие от прочих нарушений норм о порядке проведения агитации, такие действия могут изменить ход предвыборной кампании и заранее предопределить результат голосования граждан<sup>1</sup>.

Выделим некоторые виды нарушений норм о порядке проведения агитации, сгруппировав их в зависимости от того, образуют ли они вмешательство непосредственно в содержание системы агитационных сообщений или являются организационно-техническими нарушениями порядка проведения агитации.

Первая группа нарушений объединяет действия, которые влияют на содержание информационного обмена в период предвыборной агитации, изменяют характер циркуляции информации, определённый Законом об основных гарантиях.

Во-первых, Законом выделяется такой вид нарушения, как распространение информации о поддержке высшими должностными лицами отдельных кандидатур на выборные должности. Предполагается, что такая информация может существенно повлиять на намерения избирателей проголосовать за того или иного кандидата. Нередко наличие связей с лицами, занимающими высокие посты в органах власти субъектов Федерации или федеральных органах, действительно, позволяет решать на местах принципиальные политические и экономические вопросы<sup>2</sup>. По этой причине избиратели готовы жертвовать сво-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 1 октября 2003 г. № 11/76-3 «О Рабочей группе по контролю за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва».

<sup>2</sup> См.: Барзинов С., Новиков А., Чернышев А. Особенности развития политико-идеологических процессов в российской провинции. М., 1997. С. 30.

ими политическими вкусами ради гарантии решения их местных хозяйственных вопросов.

В практике выборов имели место случаи, когда кандидаты с противоположными избирательными платформами заявляли о личной поддержке Президента РФ. Поскольку граждане голосуют не за оказывающих поддержку должностных лиц, а за кандидатов, и в связи с тем, что наличие декларируемых деловых связей не всегда реально, Закон исключает право высших должностных лиц участвовать в агитации, кроме случая, когда они сами являются кандидатами (п. 8 ст. 48), а также исключает произвольные манипуляции с информацией о поддержке кандидатуры в высших политических кругах (п. 9 ст. 48).

Во-вторых, большое значение в утверждении или уточнении решения избирателей о способе голосования имеет информация, циркулирующая на заключительной стадии агитационного периода. На этом основании Законом поддержана норма о запрете ведения агитационной работы в день перед выборами (п. 1 ст. 49). Считается, что в этот последний день избирателям необходимо обеспечить спокойную обстановку для окончательной выработки своего решения.

В этой связи важна также норма об обязанности редакции СМИ отказаться от опубликования агитационных или информационных материалов, если они способны нанести ущерб чести и достоинству кандидата (п. 6. ст. 56). Данное правило противодействует так называемому «сливу компромата», который является одним из наиболее эффективных средств агитации против кандидата. Следует обратить внимание на то, что любая агитация «против» неизбежно отражает процесс распространения негативной информации, которая способствует нервозной атмосфере во время выборов и разговору на повышенных тонах<sup>1</sup>. Публикация информации, посягающей на честь и достоинство в «разрешённые сроки», её опровержение, подтверждение опровергаемой информации и новое опровержение больше запутывают избирателя, нежели представляют ему необходимые данные для формирования решения о варианте голосования. Поэтому, возможно, есть смысл предусмотреть специальные гарантии для агитационной деятельности по распространению негативной информации, т.е. для агитации «против». Например, можно говорить о допустимости распространения такой информации в виде фактических данных, а не оценок; в виде сравни-

---

<sup>1</sup> См.: Как СМИ избежать ответственности за содержание распространяемой им предвыборной агитации? Комментарий Центра «Право и СМИ» // Законодательство и практика средств массовой информации. 2000. №12. С. 25.

тельного анализа данных о ряде кандидатов, а не сенсационного материала о неожиданно вскрывшихся злоупотреблениях одного из них; и т.д.

Закон об основных гарантиях предусматривает особые правила распространения информации в форме опросов общественного мнения и иных исследований, связанных с выборами. Сводный характер информации опросов общественного мнения и авторитетность глубоких исследований предвыборной ситуации определяет их большое значение в связи с конформистским поведением определённой части избирателей, соображениями тактики голосования и другими факторами. По этой причине Закон расширил перечень условий опубликования опросов общественного мнения и увеличил до пяти суток срок до дня голосования, в течение которого опубликование опросов не допускается (ст. 46). Из той же логики исходит норма о запрете публикации в день голосования данных о результатах выборов до окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа. Это особенно важно на выборах по единому федеральному округу, когда информация о результатах голосования на Дальнем Востоке может быть известной и способной тем самым повлиять на ход голосования в Центральной России.

В-третьих, заложенному в Законе характеру циркуляции агитационных сведений может существенно препятствовать такое нарушение, как редакционное комментирование распространяемых в СМИ агитационных материалов, либо оказание предпочтения одному из кандидатов при распространении массовой информации иным образом (п. 5 ст. 45; п. 5 ст. 52). По существу такого рода нарушения лишают агитационную работу кандидата какой бы то ни было эффективности. Организации, осуществляющие выпуск СМИ, являются специальным субъектом предвыборной агитации, их деятельность по распространению агитационных материалов подлежит строгому регулированию нормами Закона об основных гарантиях. Поэтому работники СМИ не могут приписывать себе каких-либо исключительных или дополнительных прав помимо предусмотренных в Законе, пользоваться служебным положением при распространении агитационных материалов, поскольку это нарушает принцип равноправия кандидатов и конституционное право граждан избирать своих представителей в органы власти.

Вторая группа нарушений порядка ведения предвыборной агитации объединяет приёмы, которые причиняют ущерб агитационной кампании не в связи с содержанием распространяемых агитационных

сообщений, а в связи с нарушением установленных Законом об основных гарантиях организационных условий ведения агитационной работы.

Во-первых, наиболее чувствительным нарушением условий агитационной деятельности является нарушение равных прав кандидатов на доступ к средствам информирования населения. Закон об основных гарантиях выделяет три основные формы агитационной работы: посредством опубликования агитационных материалов в СМИ, проведения массовых мероприятий и посредством распространения печатных и иных агитационных материалов (п. 3 ст. 48).

В связи с тем, что опубликование информации в СМИ является одним из наиболее эффективных способов ведения агитационной работы, порядок предоставления эфирного времени и печатных площадей кандидатам подробно урегулирован Законом. Принцип равного доступа кандидатов к средствам массовой информации подкрепляется такими гарантиями как добровольность участия негосударственных СМИ в предвыборной кампании (п. 7 ст. 50); единство условий оплаты предоставления эфирного времени и печатных площадей (п. 5 ст. 50)<sup>1</sup>; строгие правила распределения бесплатного и платного эфирного времени и печатных площадей (п. 1. ст. 50, ст. ст. 51-52); обязанность ведения документального учёта предоставления ресурсов СМИ кандидатам (п.п. 8, 11 ст. 50); и др.

Во-вторых, существенное нарушение равных условий проведения предвыборной агитации раскрывается в фактах так называемой «покупки голосов». Прежде всего, речь идёт о подкупе избирателей и проведении благотворительной деятельности в период избирательной кампании как завуалированном подкупе (п.п. 2 и 5 ст. 56). Улучшение материального положения избирателей рассматривается Законом как последствие, а не как условие избрания кандидата. Избирательный голос не может рассматриваться как услуга кандидату, поскольку голосование избирателя имеет не коммерческую, а политическую ценность, выборы в глазах избирателей и кандидатов должны представляться как конкурс государственных менеджеров, а не процедура покупки должностей.

В-третьих, среди важных новелл Закона об основных гарантиях, которые препятствуют грубым нарушениям организационных условий ведения предвыборной агитации можно отнести запрет на увольнение

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Тихонов В.Ю. Особенности юридической ответственности средств массовой информации // Право и политика. 2002. № 2. С. 53.

по инициативе работодателя должностных лиц и творческих работников организаций, осуществляющих выпуск СМИ, в период избирательной кампании и в течение года после её окончания. Текущая информационная политика газеты или телеканала, а также традиции ответственности за возглавляемое издание или рубрику (передачу) могут в корне измениться во время агитационной кампании с целью создания особых условий для более предпочтительных руководству кандидатов. Поэтому такой инструмент давления собственников СМИ на редакцию и органов власти на собственников СМИ в новой редакции Закона был исключён (п. 6 ст. 45).

Такой в целом представляется система основных конституционно-правовых гарантий принципа гласности при формировании и деятельности органов власти.

Логика правового гарантирования гласности органов власти основывается на идее, в соответствии с которой власть не может быть излишне открытой для граждан. Однако имеет ли гласность абсолютный характер и есть ли пределы гласности? Особенности государственно-властной деятельности таковы, что государственные органы могут располагать информацией, известность которой способна нанести гораздо больший вред интересам граждан, чем её закрытость. В таких случаях «*lex general is*», устанавливающий в целях гарантии демократического правления принципиальную открытость информации о деятельности государственных органов, уступает место специальному регулированию. В настоящее время в национальных правовых системах существует лишь два базовых правовых института, представляющих собой исключение из общего правила принципиальной открытости информации государственных органов – охрана государственной тайны и охрана служебной тайны государственных органов власти и управления.

В соответствии с положениями ст. 2 Федерального закона «О государственной тайне» государственной тайной признаются защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>. В соответствии с российским законодательством сведения могут считаться государственной тайной, если они удовлетворяют принципу законности, т.е. на-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // РГ от 21.09.1993.

ходятся в строгом соответствии с перечнем сведений, составляющих государственную тайну, принципу обоснованности, т.е. целесообразность засекречивания подтверждена экспертной оценкой угрозы безопасности, принципу своевременности, т.е. ограничение на распространение этих сведений установлено с момента их получения или разработки, принципу обязательной защиты, т.е. компетентными органами принято решение об отнесении сведений к государственной тайне и установлен соответствующий режим их защиты<sup>1</sup>.

Положения ст. 5 Закона «О государственной тайне» устанавливают закрытый перечень конкретных видов сведений, которые при соблюдении предусмотренных процедур, могут составить государственную тайну. За пределами приведённого перечня граждане вправе получать информацию в полном объёме. Более того, граждане вправе искать информацию и из числа включенной в перечень, анализировать открытые источники, формировать и распространять на этот счёт различные суждения. Вполне естественно, что обыватели и журналисты проявляют повышенный интерес к тому, насколько обеспечивается национальная безопасность их страны.

Субъектом уголовной ответственности российский гражданин, не имеющий специального допуска к государственной тайне, может стать лишь в случае доказательства наличия в его действиях прямого умысла в оказании помощи иностранному государству или организации в проведении враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности России<sup>2</sup>. Правовое регулирование охраны государственных секретов в связи с особой значимостью вопроса и наличием большого опыта в этой сфере выражено в российском законодательстве довольно определённо и подробно<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. – СПб., 2001. – С. 493.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. В.И. Радченко. – М., 1996. – С. 491.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 30.11.1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775; Указ Президента РФ от 20.01.1996 г. № 71 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 268; Распоряжение Президента Российской Федерации от 17.01.2000 г. № 6-рп, утвердившее Перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне // СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 388; Постановление Правительства Российской Федерации от 04.09.1995 г. № 870 «Об утверждении правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну к раз-

Качество законодательства об охране государственной тайны в целом позволяет избегать и крупных правовых коллизий. В конституционно-правовом ракурсе вопроса о границах гласности методологически важным условием разрешения спорных ситуаций выступает понимание необходимости защиты государственной тайны не от граждан государства, а от иных государств, являющихся конкурентами в военной, экономической, технологической и других областях<sup>1</sup>.

В отличие от государственной тайны, служебная тайна в российском законодательстве имеет менее определённый правовой режим. Положения ст. 139 Гражданского кодекса РФ определяют признаки служебной и коммерческой тайны в качестве самостоятельного объекта гражданских прав, особых видов более широкого объекта гражданских прав, информации<sup>2</sup>. Однако у специалистов вызывает вопросы единый режим защиты служебной и коммерческой тайны по Гражданскому кодексу<sup>3</sup>, а также возможности применения гражданско-правового режима защиты служебной тайны в отношениях государственной службы<sup>4</sup>. По смыслу ст. 10 Закона «Об информации, информации и защите информации» служебная тайна относится к конфиденциальной информации.

Указом Президента от 6 марта 1997 г. № 188 «О перечне сведений конфиденциального характера» служебная тайна определяется как «служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами». Однако определение служебных сведений, которые могут составлять коммерческую тайну, и порядок ограничения доступа к ним федеральными законами конкретно не установлен<sup>5</sup>.

личным степеням секретности» // СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3619.

<sup>1</sup> См., например: Сафронов И. Верховный суд лишил Минобороны тайн // Коммерсант. 09.11.2001 г.; Сафонов Д. Гласность цвета хаки // Известия. 08.11.2001 г.; Решения Верховного Суда РФ по делу А. Никитина // Законодательство и практика масс-медиа. 2002. № 4. С. 6.

<sup>2</sup> Комментарий к части 1 Гражданского кодекса РФ для предпринимателей. – М., 1995. – С. 178.

<sup>3</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, часть 1 (постатейный) / Отв. ред. О.Н. Садикова. – М., 1997. – С. 290.

<sup>4</sup> См., например: Фатьянов А. Проблемы формирования института служебной тайны // Государство и право. 1999. №4. С. 18.

<sup>5</sup> Постановление Правительства «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти» от 03.11.1994 г. № 1233 преду-



В вопросе о том, какого рода сведения могут быть отнесены к служебной тайне, следует согласиться с обобщением В.Н. Лопатина, который выдвигает для этого следующие требования. Во-первых, сведения не должны составлять государственную тайну, а также не должны противоречить перечню сведений, доступ к которым не может быть ограничен. Во-вторых, сведения должны быть получены государственным служащим в силу исполнения им установленных законом обязанностей. В-третьих, доступ к сведениям, которыми располагают государственные органы, может ограничиваться на основании федерального закона или в силу служебной необходимости (собственная служебная тайна), а также, если эта информация является охраноспособной информацией другого лица, т.е. «чужой тайной»<sup>1</sup>.

Таким образом, в случае со служебной тайной как границей гласности, принципиальная открытость информации органов власти ограничивается только установленным в законе конкретным перечнем информации, мотивированно отнесённой к служебной тайне. К собственной служебной тайне государственных органов правомерно отнести, во-первых, информацию организационно-технического характера, которая не имеет сколько-нибудь существенного значения для реализации функции отчёта перед общественностью. Например, можно говорить о правилах внутреннего распорядка и указаниях персоналу государственных органов, внутренней служебной корреспонденции, информации о промежуточных решениях и т.д.<sup>2</sup>

Во-вторых, может ограничиваться доступ к служебной информации в целях исключения давления на должностных лиц в процессе принятия ими решений, реализации иных установленных законом обязанностей, а также ограничивается доступ к служебной информации, преждевременное распространение которой может препятствовать установлению необходимых для принятия решения фактов. В этом случае к служебной тайне должна быть отнесена информация о личной позиции должностных лиц и о содержании заседаний коллегиальных

---

смачивает лишь небольшой перечень сведений, которые не могут быть отнесены к служебной информации, этот перечень дублирует положения ст. 10 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации».

<sup>1</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. – СПб., 2001. – С. 555.

<sup>2</sup> См. пункт (б) (2) Закона США о свободе информации (§ 552 Свода законов США) // Марвик К.М. Ваше право на правительственную информацию. – СПб., 1996. – С. 189.

органов, где решения принимаются тайным голосованием, информация о мерах безопасности, принимаемых в отношении должностных и иных лиц, от которых может зависеть решение органа власти, информация о предварительной подготовке материалов следствия, судебного разбирательства, проверок.

К служебной тайне государственных органов относится также охраноспособная информация другого лица, которая стала известна государственному служащему в соответствии с реализацией им установленных законом обязанностей. Государственные органы отвечают за сохранность полученных на законном основании сведений о частной жизни лица, сведений, составляющих коммерческую тайну, сведений, составляющих профессиональную тайну (врачебную, нотариальную, адвокатскую, тайну связи, тайну усыновления, тайну журналистского источника, тайну исповеди, и др.)<sup>1</sup>.

Таким образом, в этом разделе мы пришли к следующим выводам. Непосредственное участие органов власти в информационных отношениях определено необходимостью отчёта перед обществом, что воплощается в правовом гарантировании принципа гласности формирования и деятельности государственных органов. Гласность деятельности органов власти достигается посредством создания условий для удовлетворения права граждан на доступ к информации, затрагивающей права и свободы отдельных граждан, а также посредством обеспечения открытости общественно значимой информации. Предоставление последней обеспечивается в таких формах, выделенных по содержанию информации, как опубликование нормативной информации, опубликование докладов о результатах деятельности и гарантирование доступа СМИ к информации о текущих официальных событиях. Обеспечению гласности формирования исполнительных органов власти будет способствовать развитие законодательства о порядке освещения деятельности органов власти, а гласности формирования законодательных органов — дальнейшее совершенствование избирательного законодательства, главным образом, в части вопроса о порядке проведения агитационной кампании. Пределы гласности деятельности государственных органов устанавливаются в виде исключений из правила принципиальной открытости и только в отношении конкретного пе-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Соловьев Э.Я. Коммерческая тайна и её защита. М., 1996; Проект Федерального закона «О коммерческой тайне» с комментариями А. Антопольского // Законодательство и практика средств массовой информации. 1997. № 5. С. 2-11; Федоров А.В., Шахматов А.В. Оперативно-розыскная деятельность и граждане / Под ред. В.П. Сальникова. СПб, 2001.

речня видов информации, составляющих в соответствии с законом государственную или служебную тайну.

### **Заключение**

В настоящем исследовании проблем конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации удалось прийти к следующим основным выводам.

Рассмотрение развития отношений по поводу информации в обществе позволяет при ответе на вопрос о том, является ли обмен сведениями исключительной целью установления отношений, отграничить информационные от прочих общественных отношений. Изучение основных особенностей регулирования информационных отношений говорит об эффективности их правового упорядочения на стадии распространения информации. Однако различие содержания и формы информационного обмена в обществе показывает проблематичность регулирования публичного информационного обмена в зависимости от его содержания, т.е. перераспределяемых в процессе социального общения знаний и ценностей, поскольку государство, таким образом, может устанавливать идеологические стандарты и предопределять результаты общественной дискуссии. Что касается регулирования информационных отношений применительно к способам и порядку распределения информации, т.е. применительно к форме информационного обмена, то оно является дифференцированным и широко представленным.

Дальнейшее рассмотрение вопросов темы с позиции конституционного права как ведущей отрасли национального права позволяет изучить основы правового регулирования информационных отношений для системной модернизации сферы информационного обмена в России. Конституционно-правовое регулирование является частью комплексного правового регулирования информационных отношений, причём той его частью, которая связана с политическим информационным обменом, деятельностью субъектов конституционного права, разрешающих свои задачи путём участия в информационных отношениях. Последовательность рассмотрения проблем конституционно-правового регулирования информационных отношений основывается на системе конституционно-правовых категорий (основы конституционного строя, правового статуса личности, гражданского общества, государственного устройства и системы органов власти).

Принцип идеологического многообразия является важнейшей конституционной основой, определяющей характер конституционно-правового регулирования информационных отношений. Он находится во взаимосвязи с принципом государственного суверенитета как одной

из наиболее общих конституционных основ. Проявление принципа суверенитета в системе регулирования информационных отношений выражается в указании ценностной границы национального и зарубежного информационного обмена, различие которых обусловлено наличием национальных интересов соответствующих обществ, отстаиваемых в публичном диалоге каждого. Признание этого тезиса позволяет выявить и систематизировать разрозненно существующие в отечественном и зарубежном законодательстве механизмы, создающие условия для выработки национальных интересов во внутривластной дискуссии.

К числу таких механизмов относятся: 1) ограничение деятельности зарубежных производителей информации (ограничение доли иностранного участия в капитале общенациональных СМИ; запрет учреждения СМИ лицами, не имеющими гражданства данного государства; квоты на трансляцию передач зарубежного производства, и т.д.); 2) позитивная поддержка национальной политико-правовой культуры (нормы и мероприятия, касающиеся: государственной символики, праздников; государственных стандартов образования; программ развития политико-правового воспитания); 3) развитие методов саморегуляции и традиций диалога власти и независимых производителей политической информации. В правовом регулировании информационных отношений принцип суверенитета не может подменять принцип идеологического плюрализма, а последний – противоречить принципу суверенитета. В связи с поддержкой суверенитета в информационном обмене организационными средствами создается общий фон, указывающий на цели внутривластной дискуссии, но не предопределяется содержание информационного обмена.

Принцип идеологического многообразия составляет специальную основу конституционного строя для регулирования информационных отношений. Сущность идеологического многообразия выражается в равенстве возможностей субъектов информационного обмена по защите своих мнений и утверждению интересов в публичном диалоге. Конституционный запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной означает недопустимость издания закона об идеологии, в котором содержатся обязанности граждан следовать неким официальным стандартам политического мышления.

Декларирование принципа многообразия идеологий также отражает определённую идеологию, но она предусматривает не стандарты мышления, а процедуру идеологического процесса. В соответствии с

ней признается равноправие существующих в обществе идеологий, их равноправное взаимодействие рождает общегосударственную компромиссную идеологию, на основе которой формируется правовая база общественного развития. Иначе говоря, общегосударственная надпартийная компромиссная идеология находит своё выражение в законе.

Основной принцип информационного обмена имеет различные формы закрепления в конституциях, но его практические правовые гарантии традиционно воплощены в механизмах защиты информационных прав индивида. Ограниченность потенциала правового регулирования информационных отношений в зависимости от содержания перераспределяемых в обществе сообщений является важным моментом в упорядочении системы публичного информационного обмена. В контексте проблемы защиты информационных прав как практическом действии принципа идеологического плюрализма выявляется, что возможен ряд ограничений свободного распространения информации.

Общепризнанным в демократических государствах случаем регулирования публичного информационного обмена в зависимости от содержания сообщений является установление ответственности за злоупотребление информационными правами, при котором распространение определённого рода информации нарушает права граждан. Перечень видов злоупотреблений в законодательстве всегда чётко определён и строго ограничен. Таким образом, в практическом смысле стержень принципа идеологического многообразия, венчающего систему конституционно-правового регулирования информационных отношений, выражается в гарантии свободы распространения сообщений любого содержания за исключением случаев злоупотребления этой свободой.

Рассмотрение основ правового статуса личности позволяет выделить идею, в соответствии с которой зафиксированные в российской Конституции информационные права образуют чёткую и последовательную систему. Свобода мысли, слова, массовой информации и право на доступ к информации органов власти гарантируют возможности граждан соответственно иметь убеждения и не подвергаться в связи с этим дискриминации, выражать свои мнения и делать их известными окружающим, отстаивать идеи и влиять на их учёт властью, наконец, контролировать власть – насколько данные идеи учтены.

Объединение информационных прав граждан в рамках некоего общего «права на информацию» оказывается допустимым, но лишь в случае, если при этом действенными правовыми гарантиями будут подкреплены возможности граждан в области информационного об-

мена, стоящие за каждым из приведённых информационных прав.

Право на доступ к информации органов власти в сравнении со свободами мысли, слова и массовой информации является достаточно новым правовым образованием. В отличие от них право на доступ требует уже не невмешательства государства в систему информационного обмена в обществе, а прямого содействия государства в получении необходимой информации конкретными гражданами. Обеспечение права на доступ к информации органов власти выполняет важную роль в гарантировании гласности деятельности органов власти и является важной составляющей административной реформы.

В условиях обеспечения реализации базовых информационных прав в правовых доктринах экономически развитых государствах обнаруживаются черты права универсального доступа к средствам и технологиям информационного обмена как нового субъективного права индивида.

Изучение конституционно-правового режима деятельности средств массовой информации показывает, что последние способны быть институтом гражданского общества, выполняющим особые публичные функции лишь в условиях гарантирования их независимости. Выделен ряд важнейших направлений обеспечения независимости СМИ.

Так, в вопросе о соотношении регулирования и управления в области массового информационного обмена делается вывод о необходимости формирования на основе учёта западного опыта независимого публичного органа регулирования деятельности в области теле- и радиовещания, а также о необходимости стимулирования развития органов корпоративного саморегулирования печатной прессы.

Рассмотрение проблемы пределов участия государства в информационном обмене даёт основание говорить об актуальности требования сокращения влияния государства в сфере общественно-политической информации. Выполнение этого требования должно получить выражение, прежде всего, в развитии института общественного (публично-правового) вещания на общенациональных каналах, что позволит устранить угрозу идеологического монополизма как отдельных государственных ведомств, так и представителей частного капитала.

В вопросе о правовых гарантиях при осуществлении государственного контроля над деятельностью СМИ обращается внимание на необходимость ликвидации противоречий законодательства о лицензионном контроле в области вещания, которые сегодня подрывают надёжность правовой основы вещательной деятельности и создают воз-

можность для административных злоупотреблений. В работе рассматриваются конкретные предложения относительно решения выделенной проблемы.

Анализ проблемы организации корпоративных отношений в сфере массовой информации выявляет необходимость формирования системы правовых гарантий творческой независимости редакций СМИ от владельцев имущества организаций и иных субъектов внутрикорпоративных отношений на основе предложенных моделей.

Создание экономических предпосылок независимости СМИ требует выработки системы мер по ограничению концентрации СМИ, а также реформирования действующего сегодня механизма государственной поддержки СМИ.

Гарантии гласности деятельности органов власти воплощены в механизмах доступа граждан к общественно значимой информации. Формами обеспечения доступа являются опубликование в СМИ: а) нормативной информации, б) официальных отчётов органов власти, в) информации о текущих официальных событиях. Отмечается, что в отличие от гарантий принципа гласности, который понимается в целом как необходимое условие осуществления органами власти своих функций, гарантии права индивида на доступ к информации органов власти в соответствии с конституционным положением ч. 2 ст. 24 обеспечивают доступ конкретных граждан к индивидуально значимой информации. Основными формами обеспечения доступа к индивидуально значимой информации являются: а) ответ на запрос, б) доступ к открытым архивам органов власти, в) организация посещения заседаний.

Укрепление гарантий гласности формирования органов власти связано, прежде всего, с совершенствованием избирательного законодательства. Одними из наиболее принципиальных являются вопросы о дальнейшем совершенствовании критериев различения агитационной и информационной деятельности, а также систематизация случаев злоупотребления правом ведения предвыборной агитации.

Пределы гласности государственных органов устанавливаются в виде исключений из правила принципиальной открытости и только в отношении конкретного перечня видов информации, составляющих в соответствии с законом государственную или служебную тайну.



## Литература

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993.

### Международные договоры

2. Конвенция о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных (Страсбург, 28 января 1981 г.).
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
4. Политическая декларация 5-ой Европейской конференции министров по политике в области средств массовой информации. Резолюция № 1. Влияние новых коммуникационных технологий на права человека и демократические ценности. Салоники, 11-12 декабря 1997 года. // Международно-правовые документы в области средств массовой информации / Сост. Н.Н. Довнар. Мн., 1999.
5. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе. Rec(2000)23 // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2000.
6. Резолюция № 1 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой коммуникации «Будущее общественного телерадиовещания» // Международно-правовые документы в области средств массовой информации / Сост. Н.Н. Довнар. Минск, 1999.

### Законы и подзаконные акты

7. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с последними изм. от 01.06.2005).
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ, часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ и часть третья от 26.11.2001). (с последними изм. от 02.02.2006).
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (с последними изм. от 16.03.2006).
10. Налоговый кодекс Российской Федерации – часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с последними изм. от 13.03.2006).
11. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. №61-ФЗ (с последними изм. от 18.02.2006).

12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с последними изм. от 05.01.2006).

13. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изм. и доп. от 11.11.2003).

14. Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (с изм. и доп. от 21.07.2005).

15. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

16. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» (с последними изм. от 02.02.2006).

17. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с последними изм. от 31.12.2005).

18. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (с последними изм. от 02.07.2005).

19. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с последними изм. от 16.11.2005).

20. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» (с последними изм. от 29.12.2004).

21. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (с последними изм. от 02.02.2006).

22. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» (с последними изм. от 29.06.2004).

23. Федеральный закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» (с последними изм. от 29.06.2004).

24. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» (с последними изм. от 29.06.2004).

25. Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (с последними изм. от 22.08.2004).

26. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (с последними изм. от 02.12.2005).

27. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О феде-

ральной службе безопасности» (с последними изм. от 07.03.2005).

28. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Российская газета. 22 февраля 1995 г. (с изм. и доп. от 10 января 2003 г. // РГ от 15.01.2003 № 5)

29. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

30. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-I «О государственной тайне» (с последними изм. от 22.08.2004).

31. Закон РФ от 9 июля 1993 г. № 5351-I «Об авторском праве и смежных правах» (с последними изм. от 20.07.2004).

32. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации» // Российская газета. 8 февраля 1992 г. (с последними изм. от 21.07.2005).

33. Указ Президента РФ от 06.10.2004 № 1286 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны».

34. Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 21 «О мерах по упорядочению разработки, производства, реализации, приобретения в целях продажи, ввоза в РФ и вывоза за ее пределы, а также использования специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации» (с изм. и доп. от 30 декабря 2000 г.)

35. Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» (с последними изм. от 11.02.2006).

36. Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» (с изм. и доп. от 23.09.2005).

37. Указ Президента РФ от 8 ноября 1995 г. № 1108 «О Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» (с изм. и доп. от 06.10.2004).

38. Указ Президента РФ от 3 апреля 1995 г. № 334 «О мерах по соблюдению законности в области разработки производства, реализации и эксплуатации шифровальных средств, а также предоставления услуг в области шифрования информации» (с изм. и доп. от 25 июля 2000 г.).

39. Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» (с изм. и доп. от 17 января 1997 г., 1 сентября 2000 г.).

40. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2255 «О со-

вершенствовании государственного управления в сфере массовой информации» (с изм. и доп. от 6 апреля 1999 г., 9 августа 2000 г.).

41. Указ Президента РФ от 5 декабря 1993 г. № 2093 «О мерах по защите свободы массовой информации в РФ».

42. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 500 «О федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию» (с изм. и доп. от 02.08.2005).

43. Положение о лицензировании деятельности по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, в помещениях и технических средствах (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) (утв. постановлением Правительства РФ от 12.02.2003 г. № 95).

44. Постановление Правительства РФ от 12.12.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // РГ от 15.02.2003 № 30.

45. Постановление Правительства РФ от 23.09.2002 г. № 691 «Об утверждении положений о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с шифровальными (криптографическими) средствами» // СЗ РФ от 30.09.2002 № 39.

46. Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 88 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области распределения, использования и защиты орбитально-частотного ресурса РФ и Положения о государственном регулировании допуска и использования иностранных систем спутниковой связи и вещания в информационном (телекоммуникационном) пространстве РФ» // СЗ РФ от 07.02.2000 № 6 ст. 768.

47. Постановление Правительства РФ от 22 августа 1998 г. № 1003 «Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне» // СЗ РФ от 31.08.1998 № 35 ст. 4407.

48. Постановление Правительства РФ от 2 августа 1997 г. № 973 «Об утверждении Положения о подготовке к передаче сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам» // СЗ РФ от 11.08.1997 № 32 ст. 3786.

49. Постановление Правительства РФ от 15.04.1995 г. № 333

«О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны» // СЗ РФ от 24.04.1995 № 17 ст. 1540 (с последними изм. от 17.12.2004 // СЗ РФ от 27.12.2004 № 52 (часть II) ст. 5479).

50. Постановление Правительства РФ от 13.12.1994 г. № 1055 «Об утверждении Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории РФ» // РГ от 17.09.1994 (с последними изм. от 7 июня 2002 г. № 392 // СЗ РФ от 10.06.2002 № 23 ст. 2189).

51. Постановление Правительства РФ от 6 июля 1994 года № 795 «О присоединении РФ к Соглашению о ввозе материалов образовательного, научного и культурного характера и Протоколу к нему» с послед изм. и доп. // СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 1303 (с последними изм. от 30.11.2005 № 709 // СЗ РФ от 05.12.2005 № 49 ст. 5227).

52. Распоряжение Правительства РФ от 1 ноября 1994 г. № 1718-р «Об управлении средствами массовой информации» // РГ от 05.11.1994.

53. Приказ Минпромнауки РФ от 9 июля 2003 г. № 163 «Об организации в Минпромнауки России работы по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98».

54. Регламент публикации информации на официальном интернет-сайте Министерства РФ по связи и информатизации и предоставления сведений внешним пользователям в запрашиваемой ими форме (утв. приказом Минсвязи РФ от 4 июня 2003 г. № 71).

55. Порядок взаимодействия Министерства РФ по налогам и сборам и Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц, в электронном виде (утв. приказом МНС РФ и МАП РФ от 29 мая 2003 г. № 168/БГ-З-09/275).

56. Разъяснения некоторых вопросов информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва и иных выборов в РФ (утв. Постановлением ЦИК РФ от 10 октября 2003 г. № 38/354-4).

57. Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № С1-7/С1-392 «О некоторых вопросах работы ар-

битражных судов РФ по взаимодействию со средствами массовой информации».

58. Определение СК Верховного Суда РФ от 22 декабря 2000 г. «Подписка о неразглашении сведений, составляющих государственную тайну, и о соблюдении специального режима работы с такими сведениями не может рассматриваться иначе, как доказательство возможности увольнения по данному дополнительному основанию».

59. Доктрина информационной безопасности РФ от 9 сентября 2000 г. № ПР-1895. // РГ от 28.09.2000. № 187.

60. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 23.07.1999 г. № 72 «О мерах по информационному обеспечению деятельности судов, органов судейского сообщества и системы Судебного департамента» // РГ 28.08.2000. № 187 (с изм. и доп. от 24.12.1999 № 164).

61. Приказ МВД РФ от 05.04.2002 №324 «Об организации работы подразделений информации, региональных и общественных связей главных управлений МВД России по федеральным округам, подразделений информации и общественных связей МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ, УВДТ, УВД (ОВД) ГУВДРО СОБ МВД России, горрайлинорганов внутренних дел».

62. Распоряжение МВД РФ от 26.11.2003 г. № 1/7808 «О состоянии информационно-пропагандистской работы и мерах по её совершенствованию».

63. Приказ МВД РФ от 22.03.2003 №183 «О дополнительных мерах по совершенствованию информационного обеспечения деятельности МВД России».

### **Учебники, монографии, сборники научных трудов**

1. Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации: Учеб. пос. – М., 1994. – 336 с.

2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 1997.

3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. – М.: РЮИД, Сашко, 2000.

4. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. – М., 1996.

5. Айков Д., Сейгер К., Фонсторх У. Компьютерные преступления: Руководство по борьбе с компьютерными преступлениями / Пер. с англ. – М.: Мир, 1999. – 351 с.

6. Алебастрова И.А. Основы американского конституционализма. – М., 2001.
7. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права: Учебник. – М., 1995.
8. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М., 2002.
9. Анализ законодательства в Российской Федерации в контексте права человека на информацию. – М., 1999.
10. Анисимов А.В. Информатика. Творчество. Рекурсия / Отв. ред. А.Г. Ивахненко. – Киев: Наукова думка, 1988. – 224 с.
11. Аристотель. Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. – М., 1998.
12. Афанасьев В.Г. Социальная информация. – М., 1994.
13. Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. – М.: Политиздат, 1975. – 408 с.
14. Багдикян Б. Монополия средств массовой информации. – М., 1987.
15. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2001.
16. Барзинов С., Новиков А., Чернышев А. Особенности развития политико-идеологических процессов в российской провинции. – М., 1997.
17. Бачило И.Л. О праве на информацию в Российской Федерации. – М.: МИФИ, 1997. – 31 с.
18. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под. ред. Б.Н. Топорнина. – СПб., 2001. – 789 с.
19. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под. ред. Б.Н. Топорнина. 2-е изд., с изм. и доп. – СПб.: изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 725 с.
20. Боер В.М. Информационно-правовая политика России: Монография. – СПб., 1998.
21. Боер В.М. Информационно-правовые проблемы безопасности России: Научное издание. – СПб.: СПбГУАП, 1998. – 88 с.
22. Боер В.М. Правовая информация. – СПб.: СПбГУАП, 1998. – 38 с.
23. Брой М. Информатика. Основополагающее введение: В 4-х ч. Ч. 1 / Пер. с нем. – М.: Диалог-МИФИ, 1996. – 299 с.
24. Вайнер М.Я. Информатика в военном деле. – М., 1989. – 127 с.

25. Вартанова Е.Л. Финская модель на рубеже столетий: Информационное общество и СМИ Финляндии в европейской перспективе. – М., 1999.

26. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Учеб. пос. – М., 1998.

27. Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические вопросы). – М., 1978.

28. Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе. – СПб., 2001.

29. Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. – М.: Наука, 1983. – 341 с.

30. Винер Н. Человек управляющий. – СПб.: Питер, 2001. – 288 с.

31. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учеб. пособие. – М., 1997.

32. Гаврилов О.А. Курс правовой информатики: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2000. – 432 с.

33. Глушченко П.П. Конституционные права и свободы граждан России: Современные проблемы социально-правовой защиты: Монография. – СПб.: СПбА МВД России, 1997. – 243 с.

34. Гневко В.А. Учебное заведение в условиях экономики переходного периода. Концепция развития образования. – СПб.: ИЭиУ, 2001. – 272 с.

35. Государственная тайна в Российской Федерации: Учеб. пос. / Под общ. ред. М.А. Вуса и А.В. Федорова. 2-е изд. перераб. и доп. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. – 623 с.

36. Государственное право Германии / Сокр. пер. немецкого семитомного изд. / Отв. ред. Б.Н. Топорнин Т.2. – М., 1994.

37. Грабельников А.А. Массовая информация в России: от первой газеты до информационного общества: Монография. – М., 2001.

38. Граждане и органы государственной власти: доступ, информирование и обжалование. М.: Юрист. 2001.

39. Гуев А.Н. Постатейный комментарий к части третьей Гражданского кодекса РФ. – М.: ИНФРА-М, 2002.

40. Гулиев В.Е., Колесников А.В. Отчужденное государство: проблемы политического и правового отчуждения в современной России. – М., 1998.

41. Денисов Ю.К. Информация, мировое развитие и ООН. – М., 1994.



42. Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) / Пер. с англ. М., 1997.

43. Дмитриев Е.В. Диалектика содержания и формы в информационных процессах. Минск, 1973.

44. Дмитриев Ю.А., Затопольский А.А. Гражданин и власть. – М., 1994.

45. Дмитриев Ю.А., Магомедов А.П., Пономарев А.П. Суверенитет в науке конституционного права. – М., 1990.

46. Дорогин В. Суверенитет в советском государственном праве. – М., 1948.

47. Дэнис Э., Мэрилл Д. Доступ общественности к СМИ. Беседы о масс-медиа. – М., 1997.

48. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л.М. Энтина. – М.: НОРМА, 2000. – 720 с.

49. Еляков А.Д. Социальная информация в управлении развитым социалистическим обществом (качественный аспект) / Под ред. В.А. Колева. – Саратов, 1984.

50. Ермишина Е.В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. – М., 1988.

51. Законодательство о СМИ: учебно-практические материалы / Под ред. А.Г. Рихтера. – М., 1999.

52. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Сборник статей / Научно-практический комментарий профессора МЛ. Федотова. – М., 1999.

53. Зарубежное избирательное право: Учеб. пособие / А.С. Автономов, Ю.А. Веденеев, О.В. Дегтярева и др.; Науч. ред. В.В. Маклаков; Рос. центр обучения избир. технологиям при Центр. избир. комис. Рос. Федерации. – М.: НОРМА, 2003. – 288 с.

54. Зиновьев А.А. Глобальный человек. – М.: Центрполиграф, 1997. – 459 с.

55. Иванченко Л.А. Российский федерализм в контексте региональных интересов: проблемы и решения. – СПб.: СПб академия управления и экономики, 2006. – 200 с.

56. Информационные споры: Как в них победить? Решения, рекомендации, экспертные заключения Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации / Отв. ред. А.К. Симонов. Сост. А.К. Копейка. – М., 2002.

57. Исторические ориентиры России. Основы новой российской общенациональной идеологии. В 2 т. / Под общ. ред. С.В. Степашина. – М., 1998.

58. Кабанов А.А. Информационная безопасность: Лекция. Изд. 2-е, перераб. – СПб.: СПб университет МВД России. – 2003. – 27 с.
59. Кабанов А.А. Информация и правоохранительная деятельность: Сб. статей, докладов и выступлений на конференциях, семинарах, симпозиумах и совещаниях, опубликованных в период с 1986 по 2001 г. – СПб.: СПб университет МВД России, 2002. – 202 с.
60. Кабанов А.А. Понятие, значение и правовое регулирование государственной тайны: Лекция. Изд. 2-е, перераб. – СПб., 2004. – 31 с.
61. Кальвин М. Химическая эволюция. – М., 1971.
62. Католин Л. Кибернетические путешествия. – М.: Знание, 1967. – 199 с.
63. Кин Д. Средства массовой информации и демократия. – М., 1993.
64. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1999.
65. Колин К.К. Информационный подход как фундаментальный метод научного познания. – М.: ИПИРАН, 1998. – 22 с.
66. Колосов Ю.М. Массовая информация и международное право. – М., 1974.
67. Колосов Ю.М., Цепов Б.А. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира. – М., 1983.
68. Комаровский В.С. Связь с общественностью и общественными организациями: – «паблик рилейшнз» – государственной власти и управления. – М.: Изд. РАГС, 1996.
69. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. М., Инфра 1998.
70. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть вторая / Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. – М.: Юрайт-Издат, 2003.
71. Комментарий к Закону РФ «О средствах массовой информации» / Под ред. В.Н. Монахова. – М., 2001.
72. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юристъ, 2002.
73. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 3-е, доп. и перераб. / Под ред. Л.А. Окунькова. – М., 2002.
74. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. В.И. Радченко. – М., 1996.
75. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.М. Лебедева. – М., 2001.
76. Комментарий к части 1 Гражданского кодекса РФ для пред-

принимателей. – М., 1995.

77. Конечкая В.П. Социология коммуникации. М., 1997.

78. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. – М., 1999.

79. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Тома 1-2 Часть общая: Учебник / Отв. ред. Б. А. Страшун. 3-е изд. обновл. и дораб. – М., 2000.

80. Копылов В.А. Информационно право: Учеб. пособие. – М., 1997.

81. Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. – М., 2001.

82. Кузнецов П.У. Правовая методология информационных процессов и информационной безопасности (вербальный подход). – Екатеринбург, 2001.

83. Кузнецов Э. В. Философия права в России. – М.: Юрид. лит., 1989. – 208 с.

84. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М., 2001.

85. Ламэй К., Мицкевич Э., Файрстоун Ч. Особенности развития общественного вещания / Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации. – СПб., 2000.

86. Латинско-Русский словарь. – М., 1976.

87. Лейбо Ю.И., Толстомятенко Г.П., Экштайн К.А. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Под ред. К.А. Экштайна. – М.: ЭКОМ, 2000.

88. Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство: Монография / Санкт-Петербургский университет МВД России. – СПб.: Фонд «Университет», 2000. – 428 с.

89. Лотман Ю.М. Семиосфера. – СПб., 2000.

90. Малинецкий Г.Г. Проект «Информхаос». – М.: Российский открытый университет, 1992. – 35 с.

91. Марвик К. Ваше право на правительственную информацию. – СПб. 1996.

92. Международно-правовые документы в области средств массовой информации / Сост. Н.Н. Довнар. – Минск, 1999.

93. Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. – М., 1999.

94. Модестов Информационное противоборство как фактор геополитической конкуренции. – М.: Издательский центр учебных и научных программ, 1998.

95. Монахов В.Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан СССР (конституционный аспект). – М., 1983.

96. Мудрость тысячелетий: Энциклопедия. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. – 848 с.

97. Муратов С. ТВ – эволюция нетерпимости (история и конфликты этических представлений). – М., 2001.

98. Мухачев И.В. Проблемы теории Российского конституционного права. – М., 1998.

99. Нерсисянц В.С. Философия права. – М.: НОРМА, 2001. – 256 с.

100. Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.И. Иноземцева. – М., 1999.

101. Нормативные акты. Практика. Комментарии / Под ред. А.Б. Венгерова. – М., 1997.

102. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2000.

103. Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 1. Теория государства. – М., 1998.

104. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под. ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. – М., 1998.

105. Общественная экспертиза: анатомия свободы слова. – М., 2000.

106. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1987.

107. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМГ ГУК МВД России, 2002. – 260 с.

108. Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и её правовое значение. – Ярославль, 1903.

109. Пархоменко С.Б. Журналистика прошлого и настоящего – две разные профессии. – М., 2001.

110. Постатейный научно-практический комментарий части третьей Гражданского Кодекса РФ / Под общ. ред. А.М. Эрделевского. – М.: Библиотечка РГ, 2001.

111. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 2003. – 573 с.

112. Права человека: Учеб. пос. / А.Д. Гусев, Я.С. Яскевич, Ю.Ю. Гафарова и др.; Под общ. ред. А.Д. Гусева и Я.С. Яскевич. –

Минск: ТетраСистемс, 2002. – 304 с.

113. Право на информацию: российское законодательство о СМИ в 1999-2000 гг. в контексте западноевропейских стандартов свободы слова / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера. – М., 2001.

114. Право на информацию: российское законодательство о СМИ в 1999-2000 гг. в контексте западноевропейских стандартов свободы слова / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера. – М., 2001.

115. Правовые аспекты лицензирования телерадиовещания и телекоммуникаций. / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышева. – М., 1999.

116. Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. – М., 2000.

117. Прайс М. Телевидение, телекоммуникации и переходный период: право, общество и национальная идентичность. – М., 2000.

118. Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации. – М., 2000.

119. Просвирнин Ю. Г. Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2000.

120. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 1997.

121. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. – М., 2000.

122. Рассолов М.М. Информационное право: Учеб. пос. – М., 1999.

123. Робеспьер М. Революционная законность и правосудие. Статьи и речи. – М., 1959.

124. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. – М., 1999.

125. Сборник симпозиума Ханса Бредо. На рус., нем. яз. / Под ред. В.Хоффмана-Рима, В.Н. Монахова. – Гамбург, СПб., 1994.

126. Сергейчик Е.М. Философия истории. – СПб.: Изд. «Лань», СПб университет МВД России, 2002. – 608 с.

127. Сиберт Ф.С., Шрамм У., Питерсон Т. Четыре теории прессы / Пер. с англ. М.М. Полевой. – М., 1998.

128. Словарь-справочник по информационным технологиям: Правовое обеспечение: Более 400 терминов и определений / Сост. Ю.И. Фединский. – М.: ООО «Издательство Астрель», 2002.

129. Смирнов С.А. Защита права на неприкосновенность частой жизни в Интернете. – М.: Изд-во Правозащитной сети, 2003.

130. Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (предс.). – М., 1981.
131. Советское государственное право. Учебник / Под ред. С.С. Кравчука. – М., 1985.
132. Современная западная философия: Словарь. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2001.
133. Современное право средств массовой информации в США / Под ред. А.Г. Рихтера. – М., 1997.
134. Современные зарубежные конституции. Учеб. пос. – М., 1992.
135. Соловьев Э.Я. Коммерческая тайна и её защита. – М., 1996.
136. Спекторский Е. Что такое конституция. – М., 1917.
137. Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2004. – 280 с.
138. Телекоммуникации и право: вопросы стратегии / Под ред. Ю.М. Батурина. – М., 2000.
139. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. – М., 1998.
140. Туманов Л.В. Сытников А.А. Обеспечение и защита права на информацию. – М.: Городец-издат, 2001.
141. Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. – Саратов, 1974.
142. Фарман И.П. Социально-культурные проекты Юргена Хабермаса. – М., 1999.
143. Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»: Комментарий / И.Л. Бачило и др. – М., 1996.
144. Федоров А.В., Шахматов А.В. Оперативно-розыскная деятельность и граждане / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб, 2001.
145. Федотов М.А.. Право массовой информации в Российской Федерации. – М.: Международные отношения, 2002.
146. Федотов М.А. Правовые основы журналистики. Труды об интеллектуальной собственности. В 4-х томах. – М., 2001.
147. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Отв. ред. Б.В. Марков; Пер. с нем. – СПб., 2000.
148. Хижняк В.С. Право человека на информацию: механизм реализации / Под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов, 1998.
149. Хоффман-Рим В. Общественное вещание: современное состояние и перспективы регулирования в Германии / Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации. – СПб., 2000.

150. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 2001.
151. Чиркин В.Е. Современное государство. – М., 2001.
152. Чукин С.Г., Сальников В.П., Балахоннский В.В. Философия права: Учебник / Под общ. ред. В.П. Сальникова, Г.Н. Хона. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – 240 с.
153. Шевцова С.О. Проблема независимости средств массовой информации в свете принципа невмешательства во внутренние дела государств. Деп. рукопись ИНИОН РАН. – М., 1979.
154. Шеннон К. ред. Работы по теории информации и кибернетике: Сб. статей. – М.: Изд. иностр. лит., 1963.
155. Шкловский И.С. Вселенная, жизнь, разум / Под ред. Н.С. Кардашева и В.И. Мороза. 6-е изд. доп. – М.: Наука, 1987.
156. Шиверский А.А. Защита информации: проблемы теории и практики. – М., 1996.
157. Юзвизин И.И. Информациология. – М., 1996.
158. Энтин В. Правовое регулирование деятельности прессы за рубежом (Обзор законодательных документов). – М., 1992.
159. Энтин В.Л. Средства массовой информации в политической системе современного капитализма. – М., 1988.
160. Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 450 с.
161. Юсупов Р.М., Заболотский В.П. Научно-методологические основы информатизации. – СПб.: Наука, 2000. – 455 с.

### Статьи

1. Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. О порядке опубликования правовых актов субъектов РФ // Журнал российского права. 2001. №9.
2. Алексеева И.Ю. Проблема интеллектуального суверенитета в информационном обществе // Информационное общество. 2000. № 2. С. 6-7.
3. Артамонов Г.Т. О планах разработок законопроектов в сфере информатизации // Информационное общество. 1999. № 2. С. 14.
4. Батурин Ю.М. Цензура против гласности: от Ивана Грозного до 1917 г. // Советское государство и право. 1989. № 3.
5. Бачило И.Л. Информация – объект права // Научно-техническая информация. Серия 1. 1999. № 8. С. 28.
6. Бачило И.Л. Информация как предмет правоотношений // Научно-техническая информация. Серия 1. 1997. № 9. С. 23.
7. Бачило И.Л., Копылов В.А. Есть ли основания для создания

отрасли «информационное право» // Информационное общество 1999. № 6. С. 49.

8. Большаков С.В. Избирательные информационные отношения // Вестник Центральной избирательной комиссии. 2001. № 10 (124). С. 20.

9. Виноградова С. М. Международный обмен информацией: проблемы свободы и ответственности // Информационное общество. Некоторые аспекты (сборник статей). СПб., 1999. С. 4-22.

10. Винокуров Г. Сила закона или нравственный императив? // Законодательство и практика СМИ. 1996. № 10. С. 23.

11. Государственная идеология и национальная идея в российском обществе: сущность и механизмы развития (аналитический материал) // Государственная идеология и общенациональная идея. Клуб «Реалисты». – М., 1997. – С. 153-181.

12. Гришковец А. А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (Практика России) // Государство и право 1994. № 1 С. 24-37.

13. Денисов С.Л. Проблемы формирования социального контроля над механизмом государства (Социально-правой аспект) // Вестник Тюменского государственного университета, 2002. №4. С 60.

14. Дозорцев В.А. Вопросы информации в Гражданском кодексе Российской Федерации // Научно-техническая информация. Серия 1. 1998. № 3. С. 1 -2.

15. Дозорцев В.А. Система правового регулирования товарных информационных отношений // Научно-техническая информация. Серия 1. 1997. № 9. С. 2.

16. Дрожжинов В., Штрик А. Страны-то электронные, но по-разному // Электронный журнал PCWeek-ЭКСПРЕСС от 26 июля 2001 г. URL: [www.pcweek.ru](http://www.pcweek.ru)

17. Дэнис Э., Мэррилл Д. Доступ общественности к СМИ // Беседы о масс-медиа. М., 1997. С. 109.

18. Ефимова Л.Л. Право на информацию // Российская Федерация сегодня. 1998. № 20. С. 49.

19. Ефремова В., Ратинов А. Смысл и бессмыслица аккредитации // Законодательство и практика средств массовой информации. 1997. № 4 (32). С. 1.

20. Жамов А. Проблемы вступления России в ЕС: правовой аспект // Правовое регулирование экономической деятельности: Сб. науч. ст. / Под науч. ред. В.Н. Субботина. – СПб.: СПбГИЭУ, 2005. – С. 8-14.



21. Жидков И. Проблемы распределения полномочий между РФ и ее субъектами и сбора единовременной платы при лицензировании телерадиовещателей // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. – М., 2000. – С. 63.

22. Зеленко Б.Я. Политические партии и гражданское общество в РФ (Некоторые политико-правовые аспекты) // Право и политика. 2003. № 3. С. 57.

23. Иванов Д.В. Виртуализация общества – Санкт-Петербург // «Петербургское Востоковедение», 2002. С.139-140.

24. Кабанов А.А. Виртуальное лицо – новый субъект права? // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 16 секции 22 международной конф. «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в Санкт-Петербургском университете МВД России, 19 апр. 2003 г. – СПб.: СВПБУ МВД России, 2003. – С. 19-21.

25. Кабанов А.А. Закон сохранения информации // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 17 секции 20 международной конф. «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в Санкт-Петербургском университете МВД России, 14 апр. 2001 г. – СПб.: СВПБУ МВД России, 2001. – С. 5-6.

26. Кабанов А.А. Информационная природа открытий // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 17 секции 21 международной конф. «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в Санкт-Петербургском университете МВД России, 27 апр. 2002 г. – СПб.: СВПБУ МВД России, 2002. – С. 44-46.

27. Кабанов А.А. Предыстория информатики как фундаментальной науки // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России № 2 (18) 2003. – С. 194-200.

28. Кабанов А.А., Кадулин А.В. Проблемы охраны авторских прав разработчиков электронных учебников в системе дистанционного обучения // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 17 секции 20 международной конф. «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в Санкт-Петербургском университете МВД России, 14 апр. 2001 г. – СПб.: СВПБУ МВД России, 2001. – С. 45-47.

29. Кабанов А.А., Сафонов Н.В. Виртуальное лицо как субъект права // Правовая информатика: Материалы выступлений на заседании 21 секции 23 международной конференции «Школьная информатика и проблемы устойчивого развития» в Санкт-Петербургском университете МВД России. Санкт-Петербург, 16 апреля 2004 г. / Сост. и ред. А.А. Кабанов. – СПб.: СПб ун-т МВД России, 2004. – С. 41-54.

30. Как СМИ избежать ответственности за содержание распространяемой им предвыборной агитации? Комментарий Центра «Право и СМИ» // Законодательство и практика средств массовой информации. 2000. №12. С. 25.

31. Кастельс М. Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под редакцией В. Л. Иноземцева. – М., 1999. – С. 496.

32. Кертли Д. Свобода информации должна служить всему обществу, а не только журналистам // Российская журналистика: свобода доступа к информации. – М., 1996. – С. 205.

33. Козлов П. Иллюзия коллизии: о взаимоотношениях государственного и СМИ // Российская юстиция. 1997. № 1. С. 25.

34. Корзунов Ю.В. Принцип гласности и «общественный документ»: шведский опыт и некоторые проблемы проекта Закона о печати и других средствах массовой информации в СССР // Советское государство и право. 1990. № 3. С. 131-132.

35. Кулиев И. О. Органы местного самоуправления в обеспечении свободы действия СМИ защите прав граждан // Право и политика. 2002. № 3. С. 88-95.

36. Курносов И.Н. Информационное общество и глобальные информационные сети: вопросы государственной политики // Информационное общество 1998. Вып. 6. С. 35.

37. Кутафин О.Е., Копылов В.А. Проблемы становления информационного права в России // Научно-техническая информация. Серия 1. 1999. № 8. С. 16.

38. Малько А.В. Право гражданина на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5. С. 58-59.

39. Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность. 2002. № 5.

40. Монахов В.Н. Загадочная история трёх законопроектов // Право знать. 2001. № 5-6. С. 16.

41. Монахов В.Н. Законодательная база доступа к информации: состояние и пути развития // Российская журналистика: свобода доступа к информации. М., 1996. С. 160-169.

42. Монахов В.Н. Право и СМИ в виртуальной среде // Научно-техническая информация. Серия 1. 2001. № 9 С. 20.

43. Нерсесянц В.С. Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации: Сб. статей. / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. – М., 2000. – С. 8.

44. Никто, кроме цензуры не знает, что является гостайной. Но

за её разглашение газету могут закрыть // Комментарии Центра «Право и СМИ». М., 1999. С. 36.

45. Окинавская хартия информационного общества от 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 8.

46. Орлов В. Распространение правительственной информации в США // Российская журналистика: свобода доступа к информации / Сост. И. Дзялошинский. – М., 1996. С. 209.

47. Пантелеев С.Ю. Государственная идеология в постсоветской России // Российское государство и общество. XX век. – М., 1999. С. 417-436.

48. Петренко А.И., Манойло А.В. Правовые и политологические проблемы формирования государственной информационной политики в условиях угрозы использования арсенала сил, средств и методов информационно-психологической войны в политических целях // Право и политика. 2004. № 2. С. 56-66.

49. Припачкин Ю.И. Концепция развития перспективной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры Москвы // Информационное общество. 1999. № 4. С. 14.

50. Проект Федерального закона «О коммерческой тайне» с комментариями А. Антопольского // Законодательство и практика средств массовой информации. 1997. № 5. С. 2-11.

51. Прокудин И.И. Полномочия президента и Правительства Российской Федерации по осуществлению контроля в области обеспечения национальной безопасности // Право и политика. 2003. № 9. С. 82-99.

52. Раскин А.В. СМИ и региональные выборы в России. Роль и значение информации во время предвыборной кампании // Информационное общество. 2001. № 3. С. 60.

53. Режим военного положения и СМИ. Комментарий Института проблем информационного права // Законодательство и практика масс-медиа. 2002. № 3. С. 14.

54. Решения Верховного Суда РФ по делу А. Никитина // Законодательство и практика масс-медиа. 2002. № 4. С. 6.

55. Рихтер А. Неприкосновенность частной жизни и СМИ // Законодательство и практика масс-медиа. 2002. № 3. С. 30.

56. Рихтер А. Порнография ... по-американски // Современное право средств массовой информации в США / Под ред. А.Г. Рихтера. – М., 1997. – С. 187.

57. Садчиков А. Прессу лишили свободы выборов // Известия, 06.07.2002.

58. Сальников В.П. Понятие информационно-правовой культуры // Материалы международной научно-практической конференции «Компьютерная преступность: состояние, тенденции и превентивные меры её профилактики» Санкт-Петербург, 12-13 февраля 1999 г. – СПб., 1999. – С. 11-17.

59. Сафонов Д. Гласность цвета хаки // Известия. 08.11.2001 г.

60. Сафронов И. Верховный суд лишил Минобороны тайн // Коммерсант. 9 ноября 2001 г.

61. Свердлык Г. А., Взаимосвязь общественных отношении рекламного законодательства России // Право и политика. 2002. № 11. С. 111-116.

62. Свердлык Г. А., Малахов С. В. Понятие, структура и юридическая природа Интернет // Право и политика. 2002. № 4. С. 54-62.

63. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах / Пер. и коммент. Л.Н. Шестакова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1992. № 4. С. 59.

64. Смольяков А.А. Правовые основы деятельности ОВД по обеспечению охраны и защите избавительных прав граждан в процессе организации и проведения выборов // Сборник трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Выпуск 11. – СПб. Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998.

65. Смолян Г.Л., Зраковский Г.М. Политико-идеологическая составляющая информационно-психологическая безопасности // Общественные науки и современность. 1997. № 5. С. 38.

66. Соколов Б. В., Алексеев А.В. Теория информации: эволюция взглядов и подходов, современные проблемы и возможные пути развития // Проблемы информатизации. 2001. № 3. С. 26-29.

67. Таратухина О.А., Кабанов А.А. Влияние мотивации и информационного обеспечения на деятельность организации // Современные проблемы права: Материалы межвузовской конф. в СПбГИ-ЭУ, Санкт-Петербург, 23-24 янв. 2004 г. / Под науч. ред. Н.В. Бугеля. – СПб.: СПбГИЭУ, 2004. – С. 74-77.

68. Таратухина О.А., Кабанов А.А. Проблемы обеспечения безопасности электронной коммерции // Экономическая безопасность бизнеса: актуальные проблемы правового обеспечения: Материалы межвузовской научно-практ. конф. в СПбГИЭУ, Санкт-Петербург, 19 янв. 2005 г. / Под науч. ред. В.Н. Субботина. – СПб.: СПбГИЭУ, 2005. – С. 158-159.

69. Терещенко Л.К. Информация в обществе: правовой аспект

// Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 128.

70. Тиновицкая И.Д. Информационное право и информационные отношения // Проблемы информатизации. 1999. № 3. С. 46.

71. Тихонов В.Ю. Особенности юридической ответственности средств массовой информации // Право и политика. 2002. № 2. С. 51-62.

72. Трегубова Е. Высший суд подтвердил решение нижестоящих // Коммерсант. 12.01.2002 г.

73. Трунов И.Л., Трунова Л.К. Актуальные проблемы защиты государственной тайны // Право и политика. 2002. № 7. С. 33-36.

74. Фатьянов А. Проблемы формирования института служебной тайны // Государство и право. 1999. №4. С. 5-14.

75. Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идеология: к вопросу о правомерности категории // Государство и право. 1999. № 3. С. 15.

76. Хоффман-Рим В. Структурные элементы новой системы радио и телевидения // Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы. Сб. симпозиума Ханса Бредо. На рус. нем. яз. / Под ред. В. Хоффмана-Рима, В.Н. Монахова. СПб., 1994. С. 49.

77. Черниловский З.М. Гражданское общество: опыт исследования // Гос. и право. 1992. № 6. С. 150.

78. Шевурдяев С.Н. Информационные отношения и система информационного законодательства // Законодательство и практика средств массовой информации. 1999. № 1. С. 3-8.

79. Шестаков Л.Н. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1992. № 4. С. 67.

### **Авторефераты и диссертации**

1. Алхутова Г.А. Средства массовой информации в РФ: конституционно-правовые основы деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.

2. Артамонова Г.К. Человек и система государственного управления (теоретический и организационно-правовой аспект): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1997. – 46 с.

3. Беллевич А.Ю. Конституционное право на информацию и его защита в условиях пенитенциарной системы Российской Федера-

ции (на примере Владимирской области): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2003.

4. Бухвалов А.Г. Массовые коммуникации и свобода информации в США: политико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992.

5. Глушенко П.П. Конституционные права и свободы граждан в Российской Федерации: теоретические и организационно-практические вопросы социально-правовой защиты: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1998. – 37 с.

6. Градов А.Л. Правовое регулирование электронного документооборота в таможенной сфере: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПб университет МВД России, 2004. – 244 с.

7. Грибанов Д.В. Правовое регулирование кибернетического пространства как совокупности информационных отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург: Уральская Государственная Юридическая Академия, 2003. – 22 с.

8. Елизаров В.Г. Свобода массовой информации в Российской Федерации конституционные основы и правовые ограничения: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.

9. Иззатов Т.Ш. Механизм реализации конституционного права гражданина информацию в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.

10. Ишина А.А. Реализация конституционного права на информацию подразделениями информации и общественных связей МВД России: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПб университет МВД России, 2005. – 204 с.

11. Кабанов А.А. Организационно-правовые аспекты информационного обеспечения деятельности вуза (на примере образовательного учреждения МВД России): Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбЮИ, 1996. – 221 с.

12. Киселев С.В. Проблемы расследования компьютерных преступлений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1998. – 23 с.

13. Кисляковский А.В. Административно-правовое обеспечение информационной безопасности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 23 с.

14. Корнеев А.А. Информационная политика субъекта федерации: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2002. – 21 с.

15. Корченкова Н.Ю. Становление теоретико-правовой кон-

цепции права на информацию: Дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород, 2000. – 186 с.

16. Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в РФ: конституционно-правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.

17. Малиновский А.А. Свобода массовой информации: теоретико-правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995.

18. Михайлов А.Г. Конституционно-правовое регулирование информационной сферы: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПб. гос. ун-т, 2001. – 177 с.

19. Муратов М.Я. Право на свободу слова: история и современность: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ, 2002. – 21 с.

20. Наумов В.Б. Правовое регулирование распространения информации в сети Интернет: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург: Уральская гос. юр. академия, 2003. – 21 с.

21. Подболотова Н.Б. Связи с общественностью в государственных органах власти и управления: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., Гос. ун-т управления, 2001. – 29 с.

22. Поляшова И.С. Избирательная система России: Проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПб университет МВД России, 2002. – 26 с.

23. Потапов Ю.А. Взаимодействие органов внутренних дел с государственными и общественными средствами массовой информации (организационно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1998. – 20 с.

24. Просвирнин Ю.Г. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном российском государстве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: Моск. гос. соц. ун-т, 2002. – 46 с.

25. Рудакова Н.А. Конституционное право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2002. – 186 с.

26. Рыбакова И.Н. Становление современной информационной культуры в системе государственного управления: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2002. – 24 с.

27. Рябиков А.А. Ограничение свободы средств массовой информации в интересах борьбы с терроризмом (международно-право-

вые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Моск. гос. институт международных отношений МИД России. 2003. – 21 с.

28. Савельев Д.А. Права человека в области информации (международно-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., СПб гос. ун-т, 2002. – 159 с.

29. Сальников В.П. Правовая культура: теоретико-методологический аспект: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Л.: ЛГУ, 1990. – 35 с.

30. Томин В.А. Информационные отношения в Российской Федерации: актуальные проблемы конституционно-правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПб университет МВД России, 2004. – 216 с.

31. Торшин А.В. Правовой режим информации составляющей налоговую: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 21 с.

32. Федотова О.А. Административная ответственность за правонарушения в сфере обеспечения информационной безопасности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия Управления МВД России, 2003. – 23 с.

33. Христовласенко С.А. Информационные технологии в профессиональной деятельности государственных служащих (социологический анализ): Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2002. – 26 с.

34. Цымбалов Д.Н. Обеспечение прав и законных интересов сотрудников органов внутренних дел (конституционно-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПб университет МВД России, 2005. – 190 с.

35. Червяковский А.В. Информационная функция права и деятельность ОВД по её реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Московская академия МВД России, 2002. – 21 с.

36. Черногоров А.Л. Средства массовой информации в системе отношений государственной власти: сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и зарубежных стран: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбА МВД России, 1998. – 22 с.

37. Чернявская Ю.В. Модификация политической роли государственной бюрократии в современном обществе: (Сравнительно-политологический анализ): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2003. – 23 с.

38. Шайхуллин Г.С. Юридический статус средства массовой информации как субъекта избирательных информационных правоотношении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград. Волгоград-



ская академия государственной службы, 2003. – 22 с.

39. Шевцова С. О. Использование средств массовой информации в свете принципа государственного суверенитета: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1981.

40. Шевердяев С.Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2002. – 194 с.

41. Шумилов Н.И. Криминалистические аспекты информационной безопасности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб.: СПбЮИ, 1997. – 21 с.

**Кабанов Андрей Александрович,**  
кандидат юридических наук, доцент;

**Смольяков Анатолий Антонович,**  
кандидат юридических наук, доцент;

**Томин Владимир Александрович,**  
кандидат юридических наук, доцент

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Монография**

Печатается в авторской редакции

---

Подписано в печать и свет 15.06.2006. Тираж 100 экз.  
Объем 11 печ. л. Формат 60х84/16 Печать офсетная. Цена свободная.

---

Отпечатано в ООО «Копи-Р»  
СПб., ул. Пестеля, д.11. Тел.: 272-30-36, 275-78-92