

Сергей ЧАННОВ

## ОГРАНИЧЕНИЕ ДОСТУПА К ОТДЕЛЬНЫМ ВИДАМ ИНФОРМАЦИИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

*В статье рассматриваются вопросы ограничения доступа к информации, размещенной в сети Интернет. Автор анализирует практику деятельности Роскомнадзора по блокировке сайтов, содержащих запрещенную к распространению в РФ информацию, и высказывает свои предложения по совершенствованию данного механизма.*

*Issues of restriction of access to information placed in the Internet are considered in the article. The author analyzes practice of Roskomnadzor's activity on blocking websites containing information forbidden to distribution in the RF and gives his own suggestions for improvement of this mechanism.*

**Ключевые слова:**

*право на Интернет; ограничение права; надзор за Интернетом; блокировка сайтов; right to Internet; right restriction; supervision of the Internet; blocking of sites.*

**П**раво на доступ в сеть Интернет является неотъемлемым правом человека. Такой вывод был сделан в докладе ООН от 16 мая 2011 г.<sup>1</sup> В докладе рассматриваются основные тенденции и проблемы в отношении реализации права каждого человека искать, получать и распространять информацию в идею любого рода через Интернет. Намеренное лишение людей в различных регионах мира возможности выйти в Интернет отныне является нарушением прав человека.

В то же время, разумеется, право на доступ в сеть Интернет, так же как и любое другое право человека, может быть в определенных случаях ограничено. И это вполне естественно, т.к. никакое право не может быть безграничным хотя бы потому, что в таком своем развитии оно неизбежно рано или поздно начинает затрагивать права других лиц.

Общие подходы к ограничению права на доступ к Интернету сформулированы в том же докладе ООН:

1) ограничение должно быть предусмотрено законом, который ясен и доступен каждому (принципы предсказуемости и прозрачности).

2) ограничение должно преследовать одну из целей, указанных в п. 3 ст. 19 международного пакта «О гражданских и политических правах», а именно: для защиты прав и репутации других лиц; для охраны государственной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения (принцип законности).

3) необходимость ограничения должна быть доказана и использована в качестве исключительного средства, необходимого для достижения предполагаемой цели (принципы необходимости и пропорциональности).

Как видим, данные требования к ограничению права на доступ к Интернету в целом соответствуют требованиям к ограничению конституционных прав граждан, вытекающим из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ:

1) ограничение может быть установлено только федеральным законом;

2) оно должно преследовать одну из конституционно значимых целей (защита основ конституционного строя, нравственности,

<sup>1</sup> Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Frank La Rue // [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf) (дата обращения 07.06.2011).

**ЧАННОВ**

*Сергей*

*Евгеньевич —*

*д.ю.н., доцент;*

*заведующий*

*кафедрой*

*служебного и*

*трудового права*

*Поволжского*

*института*

*управления*

*им. П.А. Столыпина*

*— филиала РАНХиГС*

*sergeychannov@*

*yandex.ru*

здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства);

3) ограничение должно быть соразмерно этой цели<sup>1</sup>.

Помимо этого, доклад содержит особое исключение из принципа общедоступности информации, распространяемой посредством сети Интернет – оно касается случаев распространения детской порнографии. Авторы доклада также призывают государства сосредоточить свои усилия на преследовании лиц, ответственных за производство и распространение детской порнографии, а не только на мерах по блокированию материалов с детской порнографией в Интернете. Таким образом, в докладе сформулированы основные принципы, на которых должны строиться правовые конструкции ограничения распространения информации в сети Интернет:

1) ограничения применяются в качестве исключительной меры, и ровно такие же, какие приняты для информации, распространяемой за пределами сети Интернет;

2) должен быть установлен понятный порядок и условия ограничения, решение об ограничении должен принимать суд;

3) в законодательстве необходимы гарантии против злоупотреблений;

4) исключение допустимо в отношении детской порнографии<sup>2</sup>.

Поскольку указанный выше доклад ООН носит, вполне естественно, рекомендательный характер, конкретные основания и процедуры ограничения распространения информации в сети Интернет, а также доступа к ней должны устанавливаться национальными законодательствами. Отечественное законодательство в этой сфере является, в целом, разрозненным, хотя нельзя не отметить, что именно в последние годы законодателями предпринимаются достаточно заметные и значимые шаги по установлению надзора

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Конституционного суда РФ от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ, 2003, № 44, ст. 4358.

<sup>2</sup> Петров Д.Е. Ограничение распространения информации в сети Интернет // Юридический мир, 2012, № 1, с. 32.

за Интернетом со стороны различных государственных органов.

Долгое время в Российской Федерации единственным законом, который устанавливал условия и порядок ограничения передачи информации в сети Интернет, являлся федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>3</sup>. Согласно положениям данного закона информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу. Федеральный список экстремистских материалов подлежит размещению в международной компьютерной сети Интернет на сайте федерального органа государственной регистрации<sup>4</sup>. В настоящее время этот список содержит почти 2 000 различных материалов экстремистской направленности, значительная часть которых размещалась в сети Интернет.

Хотя федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» и доказал в целом свою высокую эффективность в отношении экстремистских материалов (по мнению его критиков, даже слишком высокую), именно в отношении информации, размещенной на сайтах в сети Интернет, она оказалась не столь высокой. Связано это, прежде всего, с достаточно сложным механизмом признания материалов экстремистскими, который требует вынесения судебного решения по каждому конкретному случаю. В результате информация откровенно экстремистского характера могла находиться на сайтах в течение достаточно длительного времени. И когда судебное решение по конкретному материалу, размещенному на сайте в сети Интернет, принималось, нередко выяснялось, что она уже была многократно скопирована и размещена на других сайтах.

К тому же указанный федеральный

<sup>3</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3031.

<sup>4</sup> <http://minjust.ru/ru/extremist-materials?search=&page=3>

закон имел достаточно узкую направленность, позволяя блокировать доступ далеко не ко всей потенциально вредоносной информации (поскольку, например, те же сайты, содержащие детскую порнографию, никак нельзя признать экстремистскими).

В 2010 г. был принят комплексный федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>1</sup>, положения которого были распространены в т.ч. и на информацию, размещаемую в сети Интернет. Согласно ст. 14 данного закона доступ к информации, распространяемой посредством информационно-телекоммуникационных сетей, в т.ч. сети Интернет, в местах, доступных для детей, предоставляется лицом, организующим доступ к сети Интернет в таких местах (за исключением операторов связи, оказывающих эти услуги связи на основании договоров об оказании услуг связи, заключенных в письменной форме), другим лицам при условии применения административных и организационных мер, технических, программно-аппаратных средств защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. Сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, не зарегистрированный как средство массовой информации, может содержать знак информационной продукции (в т.ч. в машиночитаемом виде) и/или текстовое предупреждение об ограничении ее распространения среди детей, соответствующие одной из категорий информационной продукции, установленных данным законом. Классификация сайтов осуществляется их владельцами самостоятельно.

Наконец, в 2012 г. были внесены изменения в федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup>, получившие широкий общественный резонанс. Этими изменениями, по сути, впервые в нашей стране был предусмотрена жесткая процедура оперативного реагирования госу-

дарственных органов (а также иных лиц и организаций, осуществляющих размещение информации в сети Интернет либо предоставление доступа к ней) на случаи выявления потенциально вредоносной информации в Интернете. Таковой, согласно ч. 5 ст. 15.1 данного закона являются:

– материалы с порнографическими изображениями несовершеннолетних и (или) объявления о привлечении несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера;

– информация о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, местах приобретения таких средств, веществ и их прекурсоров, о способах и местах культивирования наркосодержащих растений;

– информация о способах совершения самоубийства, а также призывы к совершению самоубийства;

– информация о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено федеральными законами;

– любая другая информация, в отношении которой имеется вступившее в законную силу решение суда о признании ее информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Последний пункт вызвал при принятии данного закона особо серьезную критику в силу полной неопределенности критериев вынесения такого решения суда. Между тем, факт признания информации потенциально вредоносной влечет за собой внесение содержащих ее доменных имен и (или) указателей страниц сайтов, а также сетевых адресов, позволяющих идентифицировать указанные сайты, в Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

После этого владельцу сайта в сети Интернет даются сутки на то, чтобы удалить интернет-страницу, содержащую информацию, распространение которой в РФ запрещено, в противном случае доступ к такому сайту блокируется.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ, 2011, № 1, ст. 48.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ, 2006, № 31 (ч. 1), ст. 3448.

Как видно, механизм, предусмотренный данным законом, действительно позволяет государству оперативно реагировать на появление в российском сегменте Интернета потенциально опасной информации. Однако такая оперативность имеет как положительную, так и отрицательную стороны. Отнести информацию к потенциально опасной и заблокировать доступ к ней достаточно просто. В то же время разблокировка информации в случае, если разместившее ее лицо не согласно ее удалить и считает, что о решении о прекращении доступа к ней было принято неверно, возможна только на основе судебного решения и требует достаточно длительного срока.

Все это позволило многим критикам рассматриваемого закона еще на этапе его принятия говорить о нем как об акте, вводящем цензуру в российском Интернете.

Действительность, впрочем, оказалась достаточно далека от таких мрачных прогнозов. Практика применения норм, содержащихся в ст. 15.1 федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», показала, что применяются они не так уж часто и преимущественно на основании данных Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (то есть, в отношении тех видов вредоносной информации, которые прямо указаны в законе). При этом блокировалась, как правило, информация, опасный характер которой очевиден, и применение ограничения доступа к ней не вызывало каких-либо серьезных протестов.

В то же время отдельные случаи использования рассматриваемого механизма ограничения доступа к информации получили широкий общественный резонанс в силу неоднозначности оснований такого ограничения, что позволило выявить его слабые места.

Показательным в этом плане является, например, одно из первых предписаний Роскомнадзора в отношении блокировки доступа к сайту «Луркоморье» (<http://lurkmore.to/>). С точки зрения создателей, сайт выступает как «энциклопедия современной культуры, фольклора и субкультур, а также всего остального». Основанием для этого стала направленная в Роскомнадзор информация о выявлении

на сайте нескольких страниц, содержащих пропаганду наркотиков, поступившая в ФСКН России и направленная ею Роскомнадзору<sup>1</sup>.

В данном случае резкой критике (в основном со стороны интернет-общественности) подверглись как сами причины блокировки Луркоморья, так и ее способы. Так, пропагандой наркотиков ФСКН России посчитала размещенные на сетевом ресурсе статьи о марихуане и ее действии. Несложно понять, что при использовании такого подхода под запрет можно подвести все энциклопедии, медицинские, биологические, химические и иные справочники, содержащие информацию о наркотических и психотропных веществах. Как достаточно точно заметил в связи с этим известный журналист и публицист А. Вассерман, «то, что сайт “Луркоморье” объявлен вредоносным, — это примерно то же самое, как если бы вредоносным объявили Уголовный кодекс на том основании, что он содержит описание преступлений»<sup>2</sup>.

Были претензии у администраторов сайта и к процедуре принятия решения о его блокировке. Так, в соответствии с ч. 7 ст. 15.1 федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в течение суток с момента получения от оператора реестра уведомления о включении доменного имени и (или) указателя страницы сайта в сети Интернет в реестр провайдер хостинга обязан проинформировать об этом обслуживаемого им владельца сайта в сети Интернет и уведомить его о необходимости незамедлительного удаления интернет-страницы, содержащей информацию, распространение которой в РФ запрещено. Однако, по уверениям администрации Луркоморья, никакого уведомления ни о внесении сайта в реестр, ни о причинах такого внесения они не получали. Причина этого, по-видимому, заключалась в том, что «хостер портала располагается в Голландии, а обращение, вероятно, было составлено на русском языке и отправлено им в пятницу вече-

<sup>1</sup> См.: ФСКН объяснила причины блокировки «Луркоморья» // <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=275427>

<sup>2</sup> См.: Интернет вступился за «Луркоморье» // [http://www.dp.ru/a/2012/11/12/Internet\\_vstupilsja\\_za\\_Lu/](http://www.dp.ru/a/2012/11/12/Internet_vstupilsja_za_Lu/)

ром. Как известно, в Европе в это время уже ничего не работает»<sup>1</sup>.

Наконец, серьезным недостатком сложившейся практики ограничения доступа к вредоносной информации, содержащейся в сети Интернет, является тот факт, что при обнаружении такой информации, как правило, блокируется доступ не к конкретной странице сайта (хотя такая возможность законом и подзаконными актами предусмотрена), а весь сайт в целом. Так, в той же ситуации с Луркоморьем заблокированной оказалась вся сетевая энциклопедия, а не конкретные страницы с информацией о марихуане, вызвавшие неудовольствие госструктур.

Надо сказать, что данная проблема появилась отнюдь не с внесением рассматриваемых изменений в федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». На нее неоднократно обращали внимание и ранее, когда в еще в рамках федерального закона «Об экстремистской деятельности» при признании конкретных материалов экстремистскими суды выносили решения о запрещении доступа к сайту в целом.

Между тем, закрытие доступа к всему сетевому ресурсу в целом не только неоправданно нарушает права его владельцев, но и провоцирует их на обход такой блокировки. Так, например, администраторы Луркоморья после блокировки сайта по IP 85.17.124.180 сменили домен, после чего сайт продолжал благополучно функ-

ционировать. Таким образом, действия ФКСН и Роскомнадзора в данном случае способствовали лишь повышению популярности сетевой энциклопедии<sup>2</sup>.

Во всех приведенных случаях возникает ощущение, что должностные лица, принимающие решения о блокировке IP-адресов сайтов, содержащих вредоносную информацию, вместо блокировки конкретной страницы по ее URL исходят из какой-то презумпции противоправных намерений всех владельцев сайтов. Такой подход может быть справедлив в отношении некоторых сетевых ресурсов, например ориентированных исключительно на распространение порнографических материалов с участием несовершеннолетних; имеющих целевую экстремистскую направленность (вроде хорошо известного Кавказ-центра) и т.п. Однако в отношении большинства сайтов он носит явно чрезмерный характер и не соответствует провозглашенным в вышеупомянутом докладе ООН принципам ограничения права на доступ к Интернету (в частности, принципу пропорциональности).

В связи с этим представляется, что следует внести изменения в ст. 15.1 федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также в подзаконные акты, регулирующие порядок блокировки информации, признанной запрещенной к распространению в РФ, указав в них, что блокировке по общему правилу подлежит конкретная страница (URL), содержащая вредоносную информацию. Весь сайт подлежит блокировке лишь в том случае, если он в целом имеет направленность на распространение вредоносной информации, причем это обстоятельство должно быть соответствующим образом мотивировано надзирающим органом.

<sup>1</sup> Блокировка Луркоморья привела к резкому росту посещаемости. За день сайт посетили больше 2 млн чел. // <http://news2.ru/story/367553/>. Надо отметить, что действующий Временный порядок взаимодействия оператора реестра с провайдером хостинга и порядок получения доступа к содержащейся в реестре информации оператором связи, оказывающим услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет (утв. Роскомнадзором 25.10.2012), предусматривает направление данного уведомления на русском и английском языках.

<sup>2</sup> Там же.