

## **Некоторые правовые аспекты блокирования доступа к запрещенной информации в Интернете<sup>1</sup>**

Практика признания информации запрещенной к распространению в России не нова и регламентируется целым корпусом федеральных законов. Предметом настоящего анализа не являются ограничения публикации информации, составляющей специально охраняемую законом тайну — коммерческую, служебную, адвокатскую, налоговую или тайну усыновления. Речь пойдет о случаях, когда государство по каким-то причинам считает, что его гражданам не стоит знать об определенных сторонах жизни.

Первичным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в информационной сфере является Федеральный закон от 27 июля 2006 года №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Этот акт раскрывает ключевые дефиниции, такие как «информация», «доступ к информации», «электронный документ», «распространение информации», «доменное имя», и т. д., закрепляет общие принципы правового регулирования, а также рамочно определяет порядок блокирования доступа.

Для целей нашего анализа определяющее значение имеет общий принцип свободы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом (ст.3). Любое ограничение доступа к информации при этом возможно исключительно на основании федерального закона и только в правомерных целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом Конституция РФ устанавливает запрет пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Закон «Об информации» не определяет порядка ограничения доступа к информации, который в каждом отдельном случае может быть различным. Отдельные федеральные законы, тем не менее, также не всегда содержат требования к процедуре признания информации запрещенной и, соответственно, ограничения доступа к ней. До вступления в силу поправок в законы «О защите

---

<sup>1</sup> Подготовлено по заказу Московской Хельсинкской группы, которая использует средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 3 мая 2012 года № 216-рп.

детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «Об информации» и «О связи» главными инструментами блокирования сайтов были антиэкстремистское законодательство и правила регистрации доменных имен.

В 2012 году аналитики Ассоциации АГОРА зафиксировали 608 эпизодов блокирования доступа к Интернет-страницам<sup>2</sup>. Одним из самых распространенных оснований стал ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Статья 12 указанного закона запрещает использование сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности. Между тем, под экстремистской деятельностью понимается множество различных действий, так или иначе связанных с распространением информации — публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; распространение экстремистских материалов; пропаганда нацистской и сходной с ней символики и т. п. Таким образом, у прокуратуры и Роскомнадзора, как органов, ответственных за противодействие экстремизму в Интернете, имеется два основания требовать блокирования доступа к Интернет-ресурсам — (1) распространение материалов, включенных в Федеральный список экстремистских материалов, который составляет Министерство юстиции, и (2) публикация материалов, которые ведомства сочтут, к примеру, возбуждающими социальную рознь.

Заметим, что положения антиэкстремистского законодательства регулярно подвергаются критике за неконкретность и расплывчатость формулировок, допускающих произвольное толкование и применение.

Вопросы вызывает не только неопределенность понятия «социальная группа», которая приводит к тому, что граждан, критикующих работу чиновников, привлекают к ответственности за возбуждение вражды в отношении представителей власти. Качество экспертных заключений, на основании которых, как правило, принимаются решения о признании информационных материалов экстремистскими, также оказывается ниже всякой критики. К примеру, эксперт Информационно-аналитического центра «СОБА» Елена Струкова, довольно резко заметила, что «уже давно никого не удивляет некомпетентность экспертов и

---

<sup>2</sup> Россия как глобальная угроза свободному Интернету. Неправительственный доклад // <http://eliberator.ru/news/detail.php?ID=21>

безграмотность судейских работников, пополняющих «Федеральный список экстремистских материалов»<sup>3</sup>.

Как отмечалось в специальном докладе Ассоциации АГОРА «Российские интернет-сервисы на государственной службе»<sup>4</sup>, в последние годы российские власти все чаще пытаются контролировать Интернет не напрямую, а через так называемых «посредников», в роли которых выступают псевдо-неправительственные НКО (те, что в англоязычном мире называются GONGO — Government-Operated Non-Governmental Organisations), зависимые от условий лицензирования провайдеры, регистраторы доменных имен и т. п.

Чрезвычайно удобный способ практически мгновенного блокирования доступа к неуголному сайту, если он зарегистрирован в российских национальных доменах .ru или .рф, российским властям предоставил Координационный центр Национального домена сети Интернет (автономная некоммерческая организация, уполномоченная выполнять функции национальной регистратуры и, соответственно, разрабатывать правила регистрации доменных имен второго уровня).

В ноябре 2011 года КЦ была утверждена новая редакция Правил регистрации доменных имен в доменах .RU и .РФ.<sup>5</sup>

Ранее правила позволяли регистратору прекращать делегирование домена в зоне .РФ без согласия администратора только на основании судебного акта либо мотивированного запроса одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность (что также незаконно, но давало хотя бы некоторые гарантии). Правила для домена .RU вообще не предусматривали такого основания как запрос «силовиков».

Зато новая редакция правил вообще не требует от них ничего мотивировать и объяснять. Достаточно просто направить решение регистратору, не утруждая себя аргументацией. После скандала, вызванного публикацией в октябре 2011 года новых правил, КЦ пришлось оправдываться и вносить коррективы. Спустя несколько месяцев на сайте КЦ появились «разъяснения» спорного пункта<sup>6</sup>, однако сами правила, являющиеся основным документом, регулирующим регистрацию российских доменов, остались прежними.

---

<sup>3</sup> Струкова Е. Критическая масса экстремизма. 12.11.2012, Gazeta.ru // [http://www.gazeta.ru/comments/2012/11/16\\_a\\_4855773.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2012/11/16_a_4855773.shtml)

<sup>4</sup> См. <http://openinform.ru/news/survey/25.04.2012/26728/>

<sup>5</sup> <http://cctld.ru/ru/docs/rules.php>

<sup>6</sup> [http://cctld.ru/ru/press\\_center/news/news\\_detail.php?ID=3500&sphrase\\_id=61510](http://cctld.ru/ru/press_center/news/news_detail.php?ID=3500&sphrase_id=61510)

Еще дальше пошла компания RU-CENTER — один из крупнейших российских регистраторов и фактический монополист в том, что касается геодоменов третьего уровня вида xxx.msk.ru и xxx.spb.ru

Пункт 3.3.6 Регламента регистрации доменов третьего уровня<sup>7</sup>, являющийся обязательным приложением к договору на регистрацию доменного имени, заслуживает того, чтобы быть процитированным полностью:

«3.3.6. Исполнитель вправе незамедлительно прекратить делегирование домена в целях пресечения незаконной деятельности, а также деятельности, наносящей ущерб третьим лицам, в том числе деятельности по распространению и рекламированию порнографических материалов, призывов к насилию, осуществлению экстремистской деятельности, свержению власти и др., а также деятельности, противоречащей общественным интересам, принципам гуманности и морали, оскорбляющей человеческое достоинство либо религиозные чувства, и т.д. При этом Регистратор вправе самостоятельно давать оценку деятельности Пользователя на предмет нарушения законодательства, в том числе в случаях, когда определение таких действий не закреплено нормативными актами. Определение порнографических материалов опубликовано на сайте Регистратора по адресу [http://www.nic.ru/dns/service/hosting/moral\\_standards.html](http://www.nic.ru/dns/service/hosting/moral_standards.html).»

Особое внимание следует обратить на сокращение «и т.д.», которым заканчивается открытый перечень оснований блокирования информации по усмотрению RU-CENTER.

Однако наиболее громкой законодательной инициативой последнего времени в сфере регулирования интернета и цензуры стал так называемый закон «о черных списках» - Федеральный закон №139-ФЗ от 28 июля 2012 года «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу ограничения доступа к противоправной информации в сети Интернет».

Вообще, речь о том, чтобы предоставить государству право без судебных решений в оперативном порядке блокировать доступ к «вредной информации» шла давно, однако, когда решение было принято, проект прошел три чтения и был подписан президентом в течение полутора месяцев. Разумеется, никакого

---

<sup>7</sup> [http://nic.ru/dns/reglaments/regl\\_15.html#n3](http://nic.ru/dns/reglaments/regl_15.html#n3)

публичного обсуждения не было, ни Интернет-сообщество, ни гражданское общество, ни даже представителей бизнеса никто ни о чем не спрашивал.

Критика, тем не менее, звучала громко. Российская ассоциация электронных коммуникаций предложила целый ряд поправок в законопроект, отметив, что «слишком широкий класс материалов, подлежащих внесению в Реестр на основании решения уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, может привести к злоупотреблениям и саботированию исполнения норм закона. Экспертные оценки, которые будут лежать в основе определения является ли материал «побуждающим к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству» не вызывают доверия и должны быть обоснованы в судебном порядке»<sup>8</sup>.

В официальном блоге Google было опубликовано сообщение о том, что «негативные последствия от применения закона превысят ожидаемый положительный эффект, поставив под угрозу доступ пользователей к легальным ресурсам»<sup>9</sup>.

Живой Журнал заявил, что «поправки в закон могут привести к введению цензуры в русскоязычном сегменте Интернета, созданию чёрного списка и стоп-листов и блокировке отдельных сайтов. К сожалению, практика применения законодательства в России говорит о высокой вероятности именно этого, худшего сценария»<sup>10</sup>.

Яндекс: «Предложенные методы дают почву для возможных злоупотреблений и вызывают многочисленные вопросы со стороны пользователей и представителей интернет-компаний»<sup>11</sup>.

10 июля 2012 года накануне принятия законопроекта сразу во втором и третьем чтениях русскоязычная Википедия на один день прекратила работу в знак протеста против введения цензуры<sup>12</sup>. В специальном пресс-релизе заявлялось: «Лоббисты и активисты, поддерживающие данные поправки, утверждают, что они направлены исключительно против контента наподобие детской порнографии «и тому подобных вещей», но следование положениям и формулировкам, вынесенным на обсуждение, повлечёт создание в России аналога «великого китайского

---

<sup>8</sup> Поправки РАЭК к законопроекту №89417-6 // <http://raec.ru/times/detail/1530/>

<sup>9</sup> Новый закон угрожает свободному Интернету // <http://googlerussiablog.blogspot.ru/2012/07/blog-post.html>

<sup>10</sup> Живой Журнал за свободу информации // <http://livejournal.livejournal.com/19317.html>

<sup>11</sup> О законопроекте №89417-6 [http://clubs.ya.ru/company/replies.xml?item\\_no=48073](http://clubs.ya.ru/company/replies.xml?item_no=48073)

<sup>12</sup> <http://wikimedia.ru/blog/2012/07/10/zabastovka-vikipedii-na-russkom-yazyke/>

файервола». Акцию поддержали Яндекс, Живой Журнал, Луркоморье, Вконтакте, Два.ч и ряд других сервисов и порталов.

Законопроект критиковала и представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дунья Миятович за непрозрачность процедур, исключение суда из процесса принятия решений о блокировке сайтов и неясные критерии отнесения информации к категории запрещенной: «любая попытка запретить нечетко определенные типы контента в Интернете при отсутствии прозрачной процедуры, скорее всего, приведет к чрезмерному блокированию контента, а возможно, и к цензуре, что в результате будет препятствовать свободному информационному потоку»<sup>13</sup>.

Уже после вступления закона в силу и нескольких месяцев его применения на дефекты регулирования обратил внимание Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Владимир Лукин, отметивший в своем ежегодном докладе, что «понимая и разделяя мотивы, побудившие законодателей разработать перечисленные законы, Уполномоченный полагал бы все же необходимым в наступившем году осуществить мониторинг их применения на предмет выявления возможных пробелов и недочетов, в том числе обусловленных их необъяснимо быстрым принятием»<sup>14</sup>.

Суть закона заключается в создании Единого реестра 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.

Реестр ведет уполномоченная организация (на ее роль изначально претендовала Лига безопасного интернета) или государственный орган (в настоящее время — Роскомнадзор), который на основании заключений, выданных специалистами ФСКН, Роспотребнадзора или Роскомнадзора принимает решение о включении в реестр отдельных страниц, сайтов или целых IP-адресов.

В реестр попадают сайты, которые содержат две категории запрещенной информации — (1) признанную запрещенной судебным актом и (2) признанную запрещенной решением органа исполнительной власти, уполномоченного правительством.

К первой категории относится детская порнография, информация о способах изготовления и употребления наркотиков и информация о способах совершения

---

<sup>13</sup> <http://www.osce.org/ru/fom/92029>

<sup>14</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год. // 29.03.2013. Российская газета. Федеральный выпуск. №6044 // <http://rg.ru/2013ф/03/29/lukin-dok.html>

самоубийства, а также призывы к совершению самоубийства. Ко второй — любая информация, признанная судом запрещенной. Например, экстремистские материалы.

В настоящее время Госдума и Совет Федерации приняли и направили президенту РФ для подписания закон о дополнении перечня информации, блокирующейся без судебного решения *информацией о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено федеральными законами*<sup>15</sup>.

Заметим, что вновь, как и во многих других новых законах, ограничение прав и свобод производится на основе максимально расплывчатой и неопределенной нормы (в первоначальной редакции документа речь вообще шла о возможности внесудебной блокировки «информации, побуждающей детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью»<sup>16</sup>).

Причем, следует иметь в виду, что перечень оснований для внесудебной блокировки неизбежно будет увеличиваться, хотя бы потому, что ФЗ «О защите детей от информации...» содержит чрезвычайно широкий круг запретных тем. Кроме наркотиков, суицида и детской порнографии, к ним относится информация (1) способная вызвать у детей желание употребить одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством; (2) обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным; (3) отрицающая семейные ценности и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи; (4) оправдывающая противоправное поведение; (5) содержащая нецензурную брань; (6) содержащая информацию порнографического характера. Разумеется четкие критерии отнесения информации к указанным категориям в законодательстве отсутствуют, поскольку в принципе вряд ли могут быть выработаны.

Между тем, включение в реестр означает, что все провайдеры обязаны блокировать доступ к этой информации для своих абонентов. Таким образом, у владельца сайта есть выбор — удалить информацию, в отношении которой неизвестным экспертом по неопределенным основаниям принято решение о запрещении или обжаловать блокировку в суде. С учетом скорости работы

---

<sup>15</sup> <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=109392-6&02>

<sup>16</sup> <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=89417-6&02>

российских судов процесс может занять не один год, в течение которого сайт будет заблокирован.

Методики, по которым проводится оценка информации и личности экспертов, также как и сами экспертные заключения ни общественности, ни владельцам заблокированных сайтов не доступны. В лучшем случае они могут рассчитывать получить от провайдера копию решения госоргана о признании информации запрещенной. Однако, никакой полезной информации, за исключением номера и даты решения, которое можно обжаловать, в этом документе не содержится. Чтобы попытаться добыть больше сведений, необходимо обращаться в суд и пытаться истребовать заключение и методики, а также вызывать экспертов для допроса.

Закрытым является также полный перечень заблокированных ресурсов. Обычный пользователь может лишь проверить на официальном сайте [www.zapret-info.gov.ru](http://www.zapret-info.gov.ru) не находится ли в реестре конкретный адрес, сайт или страница.

Кроме неопределенности оснований блокировки серьезной проблемой является также способ ее осуществления. В законе сказано, что блокирование может осуществляться по доменному имени, по универсальному указателю страницы или по сетевому адресу. Таким образом, из-за одной страницы, содержащей неуютную информацию, может оказаться заблокирован не только целый сайт, но даже IP-адрес, который, просто в силу особенностей архитектуры Интернета, может оказаться общий для десятков не связанных между собой ресурсов.

По данным портала РосКомСвобода на 11 марта 2013 года в Реестре находилось 237 IP-адреса, что привело к принудительной блокировке более 4,5 тысячи ресурсов, просто делящих адрес с запрещенными<sup>17</sup>.

Единственным способом защиты своих прав для владельцев, таким образом заблокированных сайтов является обжалование незаконных действий Роскомнадзора или иных уполномоченных органов по внесению IP-адреса в реестр в суде в порядке ст.254 ГПК РФ либо в арбитражном суде в порядке ст.198 АПК РФ.

Годом ранее свою позицию относительно роли провайдера в блокировании доступа высказывал Верховный Суд<sup>18</sup>, указав, что предоставляя техническую возможность доступа к запрещенной законом информации, провайдер фактически выступает ее распространителем в отношении других лиц. Оказывается, имея

---

<sup>17</sup> Мониторинг Реестра: очередные сотни неправомерных блокировок и новый метод внесудебного закрытия ресурсов // <http://rublacklist.net/4596/>

<sup>18</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 10 мая 2011 г. №58-Впр11-2 // [http://www.vsr.ru/print\\_page.php?id=7647](http://www.vsr.ru/print_page.php?id=7647)



техническую возможность, он должен в силу закона принять меры по ограничению доступа к интернет-сайту.

Тем самым провайдер ставится в положение, когда он вынужден сначала исполнить даже заведомо незаконное решение о блокировке и только после этого может его обжаловать. Понятно, что в подавляющем большинстве случаев провайдеры, полностью зависимые от лицензионных условий, не будут спорить и в интересах сохранения комфортных условий ведения бизнеса полностью подчинятся.

Действующий закон «о черных списках» и решения, принимаемые на его основе, очевидно, не проходят «тройной тест», в соответствии с которым любые ограничения свободы выражения мнений в Интернете приемлемы только, если они соответствуют установленным международным нормам, в том числе предусмотрены законодательством и необходимы для защиты интересов, признанных в рамках международного права, и необходимы в демократическом обществе.

Закон имеет целью защиту детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Однако, фактически, он ограничивает доступ к неопределенному кругу информации всем пользователям Сети, включая вполне совершеннолетних и дееспособных граждан. Государство так и не смогло аргументировать существование неотложной общественной потребности введения полной внесудебной блокировки целых сайтов и IP-адресов при том, что такое блокирование международным правом рассматривается как чрезвычайная и исключительная мера, аналогичная запрету на выход газет или вещание в эфире.

Закон не отвечает требованиям правовой определенности, так как не позволяет гражданам обоснованно предвидеть последствия своих действий. Более того, механизм исполнения закона таков, что даже добросовестные владельцы сайтов, к которым государство не предъявляет никаких претензий, могут столкнуться с ограничениями их конституционного права только лишь потому, что их сайт делит IP-адрес с запрещенным ресурсом.

Процедуры признания информации запрещенной, методики, по которым проводится оценка, так же как и порядок назначения экспертов неизвестны общественности. В отсутствие такой информации владелец заблокированного ресурса серьезно ограничивается в праве на судебную защиту своих прав, поскольку лишен информации, имеющей важное значение при подготовке жалобы.

При этом характерно отношение властей к тем, кто пытается обжаловать незаконные действия. К примеру, 11 марта 2013 года Роспотребнадзор распространил пресс-релиз, в котором прямо заявляется: «К сожалению, владельцы

некоторых, наиболее популярных и известных сайтов в сети Интернет, напротив, не желают признавать проблему суицидов из-за содержащейся на сайтах информации о способах и призывах к самоубийству, используя юридическую казуистику и недостаточную правовую урегулированность вопросов суицида, сознательно препятствуют деятельности органов государственной власти по устранению информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено»<sup>19</sup>.

В настоящее время известно лишь о нескольких случаях обжалования незаконного включения в реестр и блокирования доступа к сайтам, однако решения судов по этим делам могут иметь определяющее значение для дальнейшего развития регулирования в сфере Интернета.

---

<sup>19</sup> Пресс-релиз. О взаимодействии с интернет-сообществом по профилактике суицида. 11.03.2013, Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека