

УДК 342.9

**МАМАТОВ МАКСИМ ВЛАДИМИРОВИЧ**

кандидат юридических наук, заведующий отделом научного обеспечения участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе, производстве по делам об административных правонарушениях НИИ, ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации»

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЮ В ИНТЕРНЕТЕ  
ЗАПРЕЩЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ**

**Аннотация:** В статье проанализированы правовое регулирование и некоторые вопросы практики пресечения распространения в Интернете запрещенной информации. Полученные авторами выводы представляют интерес для практических и научных работников, а также для использования в учебном процессе.

**Ключевые слова:** запрещенная информация, Интернет, прокурор, суд, обеспечение законности.

**MAMATOV MAKSIM VLADIMIROVICH**

candidate of legal Sciences, head of Department of scientific support of participation of the Prosecutor in civil, arbitration and administrative process, proceedings on cases of administrative offenses, research institutes, FGCO in the «University of the Prosecutor's office of the Russian Federation»

**LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE SPHERE OF COMBATING  
THE SPREAD OF ONLINE ILLEGAL CONTENT**

**Abstract:** the article analyzes the legal regulation and some issues of the practice of preventing the dissemination of prohibited information on the Internet. The conclusions obtained by the authors are of interest to practitioners and researchers, as well as for use in the educational process.

**Keywords:** banned information, the Internet, the Prosecutor, the court, the rule of law.

Согласно Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента России от 05.12.2016 № 646) информационная сфера неразрывно связана с состоянием политической, экономической, оборонной, социальной и других составляющих национальной безопасности страны. В целях нейтрализации негативного информационного воздействия, направленного на размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей, совершение правонарушений и использование информационных технологий для пропаганды экстремистской идеологии, в настоящее время уполномоченными государственными органами ведется значительная работа, в том числе по блокированию распространения неправомерной информации в Интернете, пользовательская аудитория которого в Российской Федерации достигла к 2018 г. уже 87 млн россиян<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Аудитория рунета снова растет / 17.01.2018 / Ведомости: [сайт] URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2018/01/17/748042-auditoriya-runeta-rastet> (дата обращения: 17.01.2018).

За 5 лет действия Федерального закона от 28.07.2012 № 139-ФЗ, определившего современную конфигурацию механизма ограничения доступа к интернет-ресурсам с противоправным контентом, 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, внесены и заблокированы 275 тыс. ресурсов, из которых 97 тыс. – в судебном порядке<sup>2</sup>. Причем около 80 тыс. судебных постановлений, поступивших к началу 2018 г. в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор), были вынесены по инициативе прокуроров<sup>3</sup>.

Вышеизложенное предопределяет актуальность исследования вопросов противодействия распространению в Интернете запрещенной информации, что требует, прежде всего, анализа специфики правовой регламентации отношений в соответствующей сфере.

Следует отметить, что право на информацию является одним из фундаментальных прав человека, закрепленных в иерархии источников права на высшем уровне: в ст. 29 Конституции Российской Федерации каждому гарантирована свобода мысли и слова (ч. 1), право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4).

При этом под свободой мысли в отечественной правовой доктрине традиционно понимается гарантированная каждому свобода формирования собственных мнений и убеждений без вмешательства государства, исключение идеологического насилия или контроля над личностью (никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них), а под

---

<sup>2</sup> В Роскомнадзоре назвали число заблокированных за пять лет сайтов / 28.07.2017 / РБК: [сайт] URL: [https://www.rbc.ru/rbcfreenews/597ace6f9a7947786110a9ff#xtor=AL-\[internal\\_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top\\_stories\\_brief\\_news\]](https://www.rbc.ru/rbcfreenews/597ace6f9a7947786110a9ff#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news]) (дата обращения: 17.01.2018).

<sup>3</sup> См.: Обзор реализации прокурорами полномочий по противодействию распространению запрещенной информации в сети Интернет (направлен письмом Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 13.02.2018 за № 74/1-12-2018).

свободой слова – гарантированная государством каждому для реализации потребности передачи мысли другим лицам возможность беспрепятственно выражать свое мнение и убеждения по различным вопросам общественного, государственного, иного характера посредством устного или печатного слова, на собраниях, митингах, другими средствами<sup>4</sup>.

Согласно ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, что обозначает границы конституционного дозволения для реализации каждым своих прав и свобод, в том числе в сфере информационных правоотношений. Тем самым, как отмечено В.Д. Зорькиным, «посредством норм права свобода индивида отграничивается от свободы других лиц..., следовательно, свобода индивида не должна использоваться для нарушения самих этих норм, а также иных конституционных институтов как ценностей, необходимых для реализации и защиты свободы»<sup>5</sup>.

Учитывая, что пределы распространения правомочий одного субъекта права совпадают с границами прав и свобод других субъектов, а пространство соприкосновения базовых элементов правового статуса есть зона возможных конфликтов интересов, законодатель определил специальные правовые механизмы, позволяющие не допустить либо, по меньшей мере, нейтрализовать такие конфликты<sup>6</sup>.

Непосредственно для этого на высшем конституционном уровне провозглашен, например, запрет пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганды социального,

---

<sup>4</sup> См.: Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина и прокурорский надзор за исполнением законов о средствах массовой информации: методическое пособие / [В.Г. Бессарабов, В.М. Захарчук, М.В. Маматов]; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М., 2009. С. 6; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М; Новая правовая культура, 2002. С. 78; Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Юрист, 2003. С. 124.

<sup>5</sup> Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 10–11.

<sup>6</sup> Кузнецов П.У. Конституционные ценности в контексте понятийного аппарата в информационном праве // Понятийным аппарат в информационном праве / отв. ред. И.Л. Бачило, Т.А. Полякова, В.Б. Наумов. Кол. Монография. – М.: ИГП РАН – Издательство «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2017. С. 44–63.

расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Основного закона), а также определены нормативные стандарты, которые могут быть рассмотрены в рамках более общей проблемы – информационной безопасности личности, под которой следует понимать состояние защищенности ее жизненно важных информационных интересов (ч. 1 и 2 ст. 23, ч. 1 ст. 24 и др.). Важное значение в оценке существующих пределов имеют положения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающие, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии с этим к настоящему времени в российской правовой системе действует целый комплекс нормативных правовых актов, призванных урегулировать сферу информационной безопасности всей страны – обеспечить состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором гарантируются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства (подп. «в» п. 2 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646).

Ведущая роль в нормативной регламентации соответствующих отношений принадлежит Федеральному закону от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон № 149-ФЗ), в котором под информацией понимаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления, а под распространением информации – действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц (п. 1 и 9 ст. 2). В качестве базовых для настоящего исследования приняты и положения указанного

законодательного акта, подразделяющие информацию (в зависимости от порядка ее предоставления или распространения), в том числе на ту, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается (п. 4 ч. 3 ст. 5). Важно четко различать названные подвиды информации.

Так, согласно п. 2 ст. 3 и ч. 1 ст. 9 Закона № 149-ФЗ *ограничение доступа к информации устанавливается только федеральными законами и лишь в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства*. Предписано обязательное соблюдение конфиденциальности такой информации, что предполагает безусловное выполнение лицом, получившим доступ к ней, требования *не передавать ее третьим лицам без согласия обладателя этой информации* (согласно ч. 2 ст. 9 с учетом положений п. 7 ст. 2 Закона № 149-ФЗ). К компетенции Роскомнадзора отнесено определение порядка идентификации соответствующих информационных ресурсов в целях принятия мер по ограничению доступа к ним, а также требований к способам (методам) ограничения такого доступа и требований к размещаемой информации об ограничении доступа к информационным ресурсам<sup>7</sup>.

Анализ действующих законодательных актов с учетом Перечня сведений конфиденциального характера, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188, позволяет отнести к такого рода информации, например, сведения, составляющие государственную<sup>8</sup>, коммерческую<sup>9</sup>,

---

<sup>7</sup> См.: приказ Роскомнадзора от 14.12.2017 № 249 «Об утверждении требований к способам (методам) ограничения доступа к информационным ресурсам, а также требований к размещаемой информации об ограничении доступа к информационным ресурсам».

<sup>8</sup> Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (ст. 5) Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ст. 5, 9), Указ Президента Российской Федерации от 30.11.1995 № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне».

<sup>9</sup> Федеральные законы от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне», от 28.11.2011 № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» (ст. 12).

банковскую<sup>10</sup>, налоговую<sup>11</sup>, врачебную<sup>12</sup>, адвокатскую<sup>13</sup>, нотариальную<sup>14</sup>, аудиторскую<sup>15</sup> тайну, тайну страхования<sup>16</sup>, ломбарда<sup>17</sup>, связи<sup>18</sup>, завещания<sup>19</sup>, усыновления<sup>20</sup>, следствия<sup>21</sup>, совещания судей<sup>22</sup>, исповеди<sup>23</sup>, охраняемые законом результаты интеллектуальной деятельности<sup>24</sup>, и др.

Исходя из буквального толкования положений ч. 6 ст. 10 Закона № 149-ФЗ как *запрещенную* можно рассматривать лишь информацию, *направленную на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иную информацию, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность*. С учетом этого, а также положений п. 9 ст. 2 и ст. 15<sup>1</sup> указанного закона, именно такого рода информация является предметом настоящего исследования, то есть в отношении которой государством на законодательном уровне установлен запрет на ее получение или передачу

<sup>10</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 857), федеральные законы от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ст. 26), от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 57).

<sup>11</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (ст. 102 и 313).

<sup>12</sup> Семейный кодекс Российской Федерации (ст. 15), законы Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ст. 9), от 22.12.1992 № 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека» (ст. 14), федеральные законы от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 13, 92), от 20.07.2012 № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» (ст. 13).

<sup>13</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ст. 8).

<sup>14</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1 (ст. 16, 28), Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» (ст. 26).

<sup>15</sup> Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ст. 9).

<sup>16</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 946), федеральные законы от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (ст. 18<sup>2</sup>), от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (ст. 47).

<sup>17</sup> Федеральный закон от 19.07.2007 № 196-ФЗ «О ломбардах» (ст. 3).

<sup>18</sup> Конституция Российской Федерации (ст. 23), федеральные законы от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» (ст. 15), от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (ст. 53 и 63).

<sup>19</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 1123).

<sup>20</sup> Семейный кодекс Российской Федерации (ст. 139).

<sup>21</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 161), Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (ст. 20).

<sup>22</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 20), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 194), Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (ст. 175), Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 298 и 341).

<sup>23</sup> Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ст. 3).

<sup>24</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 1225–1551).

неопределенному кругу лиц ввиду явного противоправного характера такой информации, поскольку прямо или косвенно связана с совершением правонарушений, в том числе преступлений.

Известно, что быстро меняющиеся социальные реалии требуют от законодателя для защиты конституционно значимых ценностей принятия новых адекватных мер публично-правовой ответственности, избегая при этом избыточного применения государственного принуждения. На наш взгляд, этим и обусловлено отсутствие до настоящего времени нормативно закрепленного единого перечня запрещенной информации с передачей юридического решения данного вопроса во многом на усмотрение правоприменителя, а в наиболее спорных моментах – суда (судебный орган конституционного контроля отмечает особую роль суда как независимого и беспристрастного арбитра и вместе с тем наиболее компетентного в сфере определения правовой справедливости органа государственной власти <sup>25</sup> ). Соответствующая практика формируется на основе требований Закона № 149-ФЗ, а также Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовного кодекса Российской Федерации и иного законодательства, состав которого определяется во многих исследованиях <sup>26</sup> , но может претерпеть изменения, в том числе из-за острой потребности в кодификации правового регулирования вопросов передачи и обработки данных во всех инфокоммуникационных сферах<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> См., например: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.05.2014 № 1013-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Трященко Светланы Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 2.9 и частью 1 статьи 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

<sup>26</sup> См.: Жигощкий П.Э., Чесноков Н.А. Проблемы информационной безопасности (защита от информации, распространение которой запрещается) // Российский следователь. 2015. № 4. С. 35–42; Куликова С.А. К вопросу о классификации вредной информации в российском законодательстве // Информационное право. 2015. № 4. С. 22–29.

<sup>27</sup> Кодекс крупнейших: зачем в России переписут законы в сфере ИТ и связи / 15.01.2018 / РБК: [сайт] URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/15/01/2018/5a58ccd99a79475bf73470c1](https://www.rbc.ru/technology_and_media/15/01/2018/5a58ccd99a79475bf73470c1) (дата обращения: 17.05.2018).

В целях ограничения доступа к интернет-сайтам, содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, в 2012 г.<sup>28</sup> была создана единая автоматизированная информационная система «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» (далее – реестр).

Доменные имена либо указатели страниц таких сайтов (сетевые адреса, позволяющие их идентифицировать) подлежат включению в этот реестр, формирование и ведение которого осуществляется в установленном порядке Роскомнадзором с возможностью привлечения к работе оператора реестра – организации, зарегистрированной на территории нашей страны и отвечающей установленным Правительством Российской Федерации требованиям<sup>29</sup>.

Основанием для включения в указанный реестр Закон № 149-ФЗ в п. 2 ч. 5 ст. 15<sup>1</sup> называет вступившее в законную силу решение суда о признании информации, распространяемой в сети Интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено (далее – распространяемая в Интернете запрещенная информация и др.). Порядок ограничения доступа к информации, распространяемой в Интернете и признанной судом запрещенной, схематично можно представить следующим образом:

---

<sup>28</sup> См.: Федеральный закон от 28.07.2012 № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>29</sup> См.: Правила создания, формирования и ведения единой автоматизированной информационной системы «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» и Критерии, в соответствии с которыми определяется оператор реестра – организация, зарегистрированная на территории Российской Федерации, в целях привлечения к формированию и ведению этого реестра утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26.10.2012 № 1101.



Для понимания характера правоприменительной практики важно также учитывать, что существует и внесудебный порядок запрета распространения информации в Интернете, который касается лишь нижеследующего:

1) материалы с порнографическими изображениями несовершеннолетних и (или) объявления о привлечении несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях соответствующего характера (подп. «а» п. 1 ч. 5 ст. 15<sup>1</sup> Закона № 149-ФЗ) – в этом случае достаточно самостоятельного решения Роскомнадзора;

2) информация о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений (подп. «б» п. 1 ч. 5 ст. 15<sup>1</sup>) – по решению Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) или Роскомнадзора, если такая информация размещена в продукции СМИ, распространяемой посредством Интернета;

3) информация о способах совершения самоубийства, а также призывов к этому (подп. «в» п. 1 ч. 5 ст. 15<sup>1</sup>) – по решению Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) или Роскомнадзора, если такая информация размещена в продукции СМИ, распространяемой посредством Интернета;

4) информация о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено федеральными законами (подп. «г» п. 1 ч. 5 ст. 15<sup>1</sup>) – по решению Роскомнадзора, поскольку запрет распространения соответствующий информации в СМИ и информационно-телекоммуникационных сетях в настоящее время установлен только в ч. 6 ст. 4 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»<sup>30</sup>;

5) информация, нарушающая требования Федерального закона от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и Федерального закона от 11.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях» о запрете деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей с использованием Интернета и иных средств связи (подп. «д» п. 1 ч. 5 ст. 15<sup>1</sup>) – по решению Федеральной налоговой службы (далее – ФНС России);

6) информация, содержащая предложения о розничной продаже дистанционным способом алкогольной продукции, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, и (или) этилового спирта, и (или) спиртосодержащей непищевой продукции, розничная продажа которой ограничена или запрещена законодательством о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции (далее – дистанционная продажа

---

<sup>30</sup> См. также: Минсвязь предложило блокировать доступ к любым сайтам за информацию о несовершеннолетних потерпевших / 25.06.2018 / Медиазона: [сайт] URL: <https://zona.media/news/2018/06/25/children> (дата обращения: 10.08.2018).

алкоголя) (подп. «е» п. 1 ч. 5 ст. 15<sup>1</sup>) – по решению Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка;

7) информация, распространяемая в Интернете и порочащая честь, достоинство или деловую репутацию гражданина либо деловую репутацию юридического лица (п. 3 ч. 5 ст. 15<sup>1</sup>) – по постановлению судебного пристава-исполнителя об ограничении доступа к такой информации;

8) информация, содержащая призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, а также информационные материалы иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации<sup>31</sup>, сведения, позволяющие получить доступ к указанной информации или материалам (именуется как распространяемая с нарушением закона информация) (ч. 1 ст. 15<sup>3</sup>) – по требованию Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию<sup>32</sup>.

Причем необходимый в большинстве из указанных случаев перечень критериев оценки материалов и (или) информации, используемых при принятии уполномоченными органами решений о включении в реестр конкретных доменных имен либо указателей страниц интернет-сайтов (сетевых адресов, позволяющих идентифицировать такие сайты), содержащие запрещенную информацию, определен совместным приказом Роскомнадзора, МВД России, Роспотребнадзора, ФНС России от 18.05.2017 за № 84/292/351/ММВ-7-2/461@.

<sup>31</sup> См.: Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

<sup>32</sup> См.: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08.09.2016 № 562 «Об организации работы по рассмотрению уведомлений о распространении в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, и направлению требований о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию».

Компетенция и порядок взаимодействия вышеперечисленных несудебных органов по большей части определены постановлением Правительства Российской Федерации от 26.10.2012 № 1101, в котором Роскомнадзору также вверено принятие решений о включении в реестр информации, распространяемой посредством Интернета, решение о запрете к распространению которой ранее уже принято уполномоченными органами или судом. Кроме того, с 1 ноября 2017 г. Роскомнадзору предоставлены полномочия (в Закон № 149-ФЗ введена<sup>33</sup> ст. 15<sup>8</sup>) по внесудебному принятию мер, направленных на противодействие использованию на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационных сетей и информационных ресурсов, посредством которых обеспечивается доступ к тем сетям и ресурсам, доступ к которым ограничен (проще говоря – анонимайзерам и VPN-сервисы, которые среди прочего позволяют получить доступ к заблокированным сайтам).

Понимание пределов работы, осуществляемой во внесудебном порядке, является важным в анализируемой сфере. В этой связи целесообразно также упомянуть, что с 1 января 2018 г.<sup>34</sup> вступившее в законную силу решение суда стало единственным основанием для ограничения интернет-оператором доступа к тем системам и программам, которые предназначены либо используются для приема, передачи, доставки и обработки электронных сообщений интернет-пользователей и функционирование которых обеспечивается организатором распространения информации в Интернете (так называемые мессенджеры), не исполнившим в установленный Роскомнадзором<sup>35</sup> срок обязанностей (речь идет о неисполнении, например, с 1 июля 2018 г. требования хранить на территории Российской Федерации информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки

---

<sup>33</sup> Федеральный закон от 29.07.2017 № 276-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

<sup>34</sup> Федеральный закон от 29.07.2017 № 241-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10<sup>1</sup> и 15<sup>4</sup> Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

<sup>35</sup> См.: постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2014 № 745 «О порядке взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций с организатором распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»».

используемого интернет-пользователями контента и информацию об этих пользователях в течение 1 года с момента окончания осуществления таких действий, а сам контент – до 6 месяцев после указанного момента).

Согласно ст. 15<sup>1</sup> Закона № 149-ФЗ исключение из реестра производится в течение 3 дней на основании обращения владельца сайта, провайдера хостинга или оператора связи после принятия ими мер по удалению запрещенной информации либо на основании вступившего в законную силу решения суда об отмене решения Роскомнадзора о включении в реестр (ч. 11). Причем решение о включении в реестр может быть оспорено вышеперечисленными субъектами интернет-индустрии всегда только в суде и лишь в течение 3 месяцев (ч. 6).

Для иллюстрации приведем несколько цифр. Только в 2017 г. судами в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) принято к производству 8 628 дел о признании информации, распространяемой в Интернете, запрещенной (из которых 8 238 инициированы прокурорами), 32 – об ограничении доступа к запрещенным информационным материалам (за исключением споров, связанных с защитой интеллектуальной собственности) (25), по результатам судебного рассмотрения соответственно в 7 053 и 26 случаях такие требования удовлетворены. Более того, 234 административных исковых заявления были связаны с оспариванием признания информации в Интернете запрещенной (132), по результатам рассмотрения в 165 случаях эти требования удовлетворены<sup>36</sup>. Как показал анализ, в настоящее время исходя из правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации<sup>37</sup> практика в этой сфере корректируется с учетом переориентирования правоприменителя на решение соответствующих задач по общим правилам административного искового производства, предусмотренным разделами I–III, VI–VIII КАС РФ, однако

---

<sup>36</sup> Выборочные данные из формы № 2 «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции» за 2016–2017 гг. (утверждена приказами Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 30.06.2016 № 141 и от 11.04.2017 № 65).

<sup>37</sup> См.: Обзоры судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 и 2 за 2018 г. (утверждены Президиумом Верховного Суда Российской Федерации соответственно 28 марта и 4 июля 2018 г.).

встречаются и случаи применения гражданско-правовых средств – главным образом в рамках рассмотрения дел в порядке особого производства на основании ст. 45, 262 и 264 ГПК РФ (впрочем, инициированные высшим судебным органом изменения в законодательстве<sup>38</sup> определяют унификацию подходов в этой сфере).

Приведенные статистические данные среди прочего свидетельствует, что органами Роскомнадзора исполняются требования законодательства отнюдь не безупречно.

Резонансной стала, например, массовая блокировка IP-адресов Роскомнадзором, приступившего в апреле 2018 г. к исполнению решения Таганского районного суда г. Москвы о блокировке доступа к мессенджеру «Telegram» ввиду отказа его владельца исполнить требования законодательства. По оценкам экспертов пострадали более 15 млн интернет-адресов, в том числе банков и государственных информационных ресурсов<sup>39</sup>.

Каждый такой эпизод является свидетельством высоких критериев ответственности уполномоченных органов власти за принимаемые решения, а потому просчеты недопустимы. Именно они часто закладываются в основу предложений о формировании, например, новых правовых механизмов, позволяющих перенести основной центр тяжести фильтрации в Интернете на первый контур посредством передачи контрольных функций Роскомнадзора на уровень интернет-операторов (провайдеров, владельцев сайта)<sup>40</sup>.

Однако зарубежный опыт свидетельствует о серьезных рисках при игнорировании принципа «сетевой нейтральности», по которому провайдерам

---

<sup>38</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 03.10.2017 № 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>39</sup> Интернет-омбудсмен предложил Генпрокуратуре проверить Роскомнадзор / 22.05.2018 / РБК: [сайт] URL: [https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5b0429189a794779212e1f29#xtor=AL-\[internal\\_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top\\_stories\\_brief\\_news](https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5b0429189a794779212e1f29#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news) (дата обращения: 19.06.2018).

<sup>40</sup> Провайдеры попросили право самостоятельно ограничивать трафик сайтов / 23.01.2018 / РБК: [сайт] URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/23/01/2018/5a66091f9a79473f3441723c#xtor=AL-\[internal\\_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top\\_stories\\_brief\\_news](https://www.rbc.ru/technology_and_media/23/01/2018/5a66091f9a79473f3441723c#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news) (дата обращения: 18.05.2018).

запрещено самовольно блокировать и дискриминировать любой трафик, а также предоставлять выборочно за дополнительную плату более быстрый доступ пользователям к отдельным приложениям и сайтам.

Так, в феврале 2018 г. прокуроры 22 штатов США подали иск о блокировке инициативы Федеральной комиссии по связи (ФКС), пытавшейся прекратить введенное с февраля 2015 г. правило «сетевой нейтральности». Причем даже ряд крупнейших интернет-сервисов выступили против таких новелл, расценив их как угрозу для развития Сети и свободной конкуренции. Сенат этой страны большинством голосов поддержал сохранение принципа «сетевой нейтральности» или «открытого интернета»<sup>41</sup>.

В нашей стране уже выявлялись случаи несанкционированной блокировки операторами отдельных, вполне легальных ресурсов, видимо вследствие недобросовестной конкурентной борьбы. Данные факты были выявлены и пресечены Роскомнадзором по результатам рассмотрения обращений владельцев сайтов<sup>42</sup>.

Наряду с этим передаче работы по внесению записей в реестр всецело негосударственным структурам препятствует то обстоятельство, что емкость реестра ограничена около 1 млн записей (по состоянию на октябрь 2017 г. предполагалось, что после внесения 200–300 тыс. записей реестр забьется), а потому требуется не только внимательное отношение к внесению каждой новой записи, но и работа по удалению неактуальных и дублирующих записей (когда, например, в реестр внесены ссылки на страницы и одновременно основной домен)<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Сенат США поддержал сохранение принципа «открытого интернета» / 17.05.2018 / РБК: [сайт] URL: [https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/5afcce8b9a79473a1eb08186#xtor=AL-\[internal\\_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top\\_stories\\_brief\\_news\]](https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/5afcce8b9a79473a1eb08186#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news]) (дата обращения: 18.05.2018).

<sup>42</sup> Роскомнадзор уличил операторов в незаконных блокировках сайтов / 31.01.2018 / РБК: [сайт] URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/31/01/2018/5a7094b79a79475ad0bafd86#xtor=AL-\[internal\\_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top\\_stories\\_brief\\_news\]](https://www.rbc.ru/technology_and_media/31/01/2018/5a7094b79a79475ad0bafd86#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news]) (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>43</sup> В Роскомнадзоре заявили о планах сократить реестр запрещенных сайтов / 04.10.2017 / РБК: [сайт] URL: [https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/59d472119a79479bdc44e232#xtor=AL-\[internal\\_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top\\_stories\\_brief\\_news\]](https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/59d472119a79479bdc44e232#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news]) (дата обращения: 11.08.2018).

На этом фоне сохраняется потребность непосредственного участия государства в лице соответствующих органов власти в сфере анализируемых правоотношений, где суду, прокуратуре и иным уполномоченным органам обосновано отводится значительная роль в процессах юридической оценки содержания интернет-контента и признания информации, распространяемой в Интернете, запрещенной.

Вышеизложенное в целом характеризует правовое регулирование отношений в сфере противодействия распространению в интернете запрещенной информации.