

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А.В. Паламарчук**

**СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ И ЗАКОННОСТЬ:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

**МОНОГРАФИЯ**

Москва ● 2013

УДК 347.962  
ББК 67.401.114  
Б93

**Паламарчук А.В.** – начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

***Рецензенты:***

**Бут Н.Д.**, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук;

**Жубрин Р.В.**, заместитель директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

*Паламарчук А.В.* Свобода информации и законность: теория и практика: монография. – М.: Генеральная прокуратура Б93 Российской Федерации, 2013. С.304

Предлагаемая работа отражает результаты научного исследования вопросов обеспечения свободы информации. Особое внимание уделено обеспечению свободы информации в сети Интернет, проведен сравнительный анализ зарубежного и российского законодательства по данному вопросу. Проиллюстрированная конкретными примерами из практики освещается работа прокуратуры по обеспечению законности реализации свободы информации в сети Интернет, в средствах массовой информации. Особое внимание уделяется работе прокуратуры по защите детей от содержащейся в сети Интернет информации, противодействию распространению экстремистских материалов и незаконному игорному бизнесу с использованием Интернета. Подробно рассматриваются вопросы реализации свободы информации в деятельности государственных органов, в том числе прокуратуры.

Для широкого круга читателей: научных работников, преподавателей, работников органов прокуратуры, других правоохранительных и контролирующих органов, служащих государственного аппарата, хозяйствующих субъектов.

УДК 347.962

ББК 67.401.114

ISBN 978-5-9904-1-4

© Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013

# Оглавление

<b>Введение .....</b>	<b>6</b>
<b>Глава 1. Правовое обеспечение свободы информации .....</b>	<b>9</b>
1.1. Конституционное закрепление и иное нормативно-правовое регулирование свободы информации .....	9
1.2. Правовые ограничения свободы информации.....	40
<b>Глава 2. Свобода информации в сети Интернет.....</b>	<b>61</b>
2.1. Сеть Интернет как предмет правового регулирования.....	61
2.2. Зарубежный опыт регулирования свободы информации в сети Интернет .....	89
2.3. Правовые основы свободы информации в сети Интернет в России .....	111
<b>Глава 3. Работа прокуратуры по обеспечению законности реализации свободы информации в сети Интернет, средствах массовой информации .....</b>	<b>121</b>
3.1. Защита детей от содержащейся в сети Интернет информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию .....	121

3.2. Противодействие распространению экстремистских материалов посредством сети Интернет и средств массовой информации .....	136
3.3. Пресечение фактов распространения в сети Интернет информации, направленной на пропаганду наркотических средств и психотропных веществ .....	165
3.4. Противодействие легализации незаконного игорного бизнеса, осуществляемого с использованием сети Интернет .....	169
<b>Глава 4. Защита информационного аспекта частной жизни человека, авторских прав .....</b>	<b>185</b>
4.1. Противодействие неправомерному распространению персональных данных граждан .....	185
4.2. Защита авторских прав в сети Интернет .....	208
<b>Глава 5. Свобода информации в сфере деятельности государственных и муниципальных органов .....</b>	<b>215</b>
5.1. Реализация принципа свободы информации в деятельности прокуратуры .....	215
5.2. Основы законодательного регулирования доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, о предоставлении государственных и муниципальных услуг .....	242
5.3. Обеспечение законности в сфере доступа к информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, о предоставлении государственных и муниципальных услуг .....	251
<b>Заключение .....</b>	<b>297</b>



---

---

## Введение

Проводимые в России преобразования социально-экономических отношений, демократизации общественной жизни требуют коренного изменения структуры и характера информационного обеспечения во всех сферах жизнедеятельности общества. Глубокое проникновение в жизнь общества новых информационно-коммуникационных средств, радикальная государственная реформа, направленная на создание инновационной экономики, а также возникновение новых государственных и общественных структур или изменение их функций вызывают изменение информационных потребностей в обществе, направленности и содержания информационных потоков и форм предоставления информации.

Сегодня становится очевидным тот факт, что современный вектор развития России подразумевает ее постепенный переход от индустриального общества к информационному, в котором научное знание и информация становятся определяющим фактором общественной жизни. Создание инновационного общества, в основе развития которого лежит информация, является стратегическим направлением развития страны.

Масштабная модернизация жизни общества, перевод ее на инновационный путь развития с использованием таких информационно-коммуникационных средств, как Интернет, требуют от государства правового обеспечения происходящих изменений, включающего, с одной стороны, должную защиту интеллектуальной собственности, а с другой, - защиту общества от информации, угрожающей основам конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов граждан. Злоупотребле-

ние свободой информации грозит не только финансовыми потерями для экономики страны, но и, что более опасно, большим вредом здоровью и нравственности нации. Например, процесс интенсивного развития информационной инфраструктуры создает серьезные предпосылки для нарушения прав несовершеннолетних в информационной сфере. В последние годы широкую распространенность получили нарушения законодательства, направленного на защиту детей от распространения информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, связанные с использованием сети Интернет.

Существенная роль в сфере обеспечения свободы информации отводится прокуратуре, которая в последние годы, сосредоточившись на правозащитной функции, продемонстрировала факт перехода от сугубо уголовно-правовых методов к защите либерально-демократических ценностей: свободы информации, прав и свобод хозяйствующих субъектов, их свободы экономической деятельности. При этом органы прокуратуры не только эффективно защищают свободу информации, но и активно ее реализуют, обеспечивая гласность и прозрачность своей деятельности, налаживая тесное сотрудничество с предпринимательским сообществом с целью более эффективного информационного обмена для получения сведений о нарушениях прав хозяйствующих субъектов и оперативного реагирования на них.

Наряду с общей тенденцией роста роли информации все большее значение для повседневной жизни российских граждан приобретает сегодня информация Правительства РФ и органов государственной власти. Модернизация государственного управления ставит перед ними одну из важнейших задач - формирование системы взаимодействия органов государственной власти с населением и организациями, основанного на широком применении информационных телекоммуникационных технологий, в том числе Интернета. Таким образом, роль информационно-коммуникационных технологий стано-

вится ключевым фактором трансформации и оптимизации деятельности государственных органов и государственных организаций, проведения реформы государственного управления. Успех этих преобразований во многом определяется качеством новых отношений между обществом и властью, построенных на взаимном уважении, доверии и общности интересов. Поэтому высокую актуальность сегодня приобретают механизмы выстраивания информационного взаимодействия этих двух сложных институтов - власти и общества. Действенность же этих механизмов в России должна быть гарантирована в нормативных правовых актах. Значительный вклад в правовое обеспечение этих процессов сегодня вносит законодательство о праве на информацию и на доступ к ней. Правовыми гарантиями сегодня активно обеспечивается институт доступа к информации, реализуемый на практике такими способами, как: обнародование (опубликование), размещение информации о своей деятельности в сети Интернет, в помещениях, занимаемых государственными органами власти, через библиотечные и архивные фонды, присутствие граждан на заседаниях коллегиальных государственных органов, а также по запросу пользователей информации.

Между тем в настоящее время существует ряд проблем, препятствующих должной защите свободы информации, которые подробно анализируются в представленной работе, на основе чего предлагаются возможные пути их решения с учетом зарубежного опыта.

---

---

# **Глава 1.**

## **Правовое обеспечение свободы информации**

### **1.1. Конституционное закрепление и иное нормативно-правовое регулирование свободы информации**

Истоки права человека и гражданина на информацию можно обнаружить в законодательствах многих государств еще в XVIII веке. В законодательствах одних стран признавалось только право на защиту личной, семейной и коммерческой тайны, а также на поиск, получение, передачу, производство и распространение любой информации, кроме сведений о деятельности государственных органов, а в законодательствах других стран было гарантировано и такое право<sup>1</sup>. В любом случае оно было только элементом свободы слова и печати или свободы выражения мнения.

Например, в гл. 8 «О правах и обязанностях российских подданных» Основных государственных законов 1906 г. указаны такие права подданных Российской империи, как право на собрание, образование обществ и союзов (в целях, не противных законам), свободу вероисповедания и право высказывать устно и письменно свои мысли и распространять их путем печати и иными способами. То есть можно сделать вывод о том, что подданным Российской империи предоставлялась свобода слова и право на распространение информации.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Локинская С.А. Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование: дис... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С.97.

<sup>2</sup> Конституции буржуазных стран Европы М., 1957. С.600.

Значительные события, повлиявшие на развитие права человека и гражданина на информацию, а также на свободу массовой информации произошли во второй половине XX века. 10 декабря 1948 г. была принята Всеобщая декларация прав человека, в которой нашли свое отражение многие идеи прав граждан, разработанные в различных правовых системах в течение XVIII -XIX веков.

В Декларации акцент был сделан на более детальную разработку содержания тех прав граждан, которые уже были признаны в большинстве государств. В ст. 19 этой Декларации говорилось о свободе человека искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.<sup>3</sup> При этом, однако, не уточнялось, какого рода информацию могут искать, получать, распространять и производить граждане, может ли это быть информация о деятельности государственных органов или о физических и юридических лицах или же эта информация должна носить научный характер. Так, в этой статье прямо указывалось, что свобода получать информацию является элементом права на свободу убеждений и на их свободное выражение, на основании чего следует полагать, что получение информации о деятельности государственных органов и о физических и юридических лицах, например, не подпадало под действие данной статьи.

Прогрессивность ст. 19 Всеобщей декларации прав человека заключается в том, что в ней был, во-первых, использован термин «информация», в то время как в законодательствах большинства государств использовались такие термины, как «мнение», «мысль» (например, в п.1 ч. 6 ст. 40 Конституции Ирландии от 12 декабря 1937 г., в ст. 72 Конституции Исландии от 17 июля 1944 г., в п. «с»

---

<sup>3</sup> *Всеобщая декларация прав человека 1948 г.* // Права человека и судопроизводство: Собрание международных документов. USIA Regional Program Office. Vienna 1996.P.9.

ст. 6 Конституции Боливии от 17 ноября 1947 г.)<sup>4</sup>. Во-вторых, был четко очерчен круг действий, которые человек мог осуществить в отношении информации, т.е. искать, получать, распространять ее любыми средствами и независимо от государственных границ.<sup>5</sup>

4 ноября 1950 г. Советом Европы была принята Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, в ст. 10 которой практически дословно была процитирована норма ст. 19 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Однако в ней говорилось: «Эта статья не препятствует государствам вводить лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий»<sup>6</sup>, что можно истолковать как право государства беспрепятственно брать контроль над любыми видами информации в свои руки, так как содержанием сведений, передаваемых путем радио и телепередач, может быть не только, например, научная и культурная, но и любая другая информация. Очевидно, что в ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод подразумевается право граждан на получение и распространение более широкого круга информации, чем во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., хотя виды информации не уточняются.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод установила право на свободное выражение своего мнения, включающее в себя свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и вне зависимости от госу-

---

<sup>4</sup> Конституции буржуазных стран Европы. М., 1957. С. 449, 482; Конституции государств Американского континента: в 3 т. М., 1957. т.1 С. 49.

<sup>5</sup> Хижняк В.С. Право на информацию в России и международные стандарты прав человека//Вестник. № 3. 1998. С. 53-54.

<sup>6</sup> Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод // Право Совета Европы и России. Краснодар, 1996. С. 190.

дарственных границ. Эта статья не препятствует государствам вводить лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

Таким образом, в ст. 10 делается попытка разграничить свободное выражение человеком своего мнения и свободу на получение и распространение информации.

Часть 2 ст. 10 устанавливает, что осуществление этих свобод, налагающие обязанность и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или штрафными санкциями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Данная норма закладывает основы правового регулирования свободы массовой информации путем провозглашения свободы в первой части. Вторая часть статьи содержит ряд ограничений (изъятий из) сферы данной свободы. В статье указывается, что определенного рода изъятия являются необходимыми в демократическом обществе и могут быть предусмотрены только законом<sup>7</sup>. Такой подход является нормой для законодательного регулирования свободы массовой информации во многих демократических государствах, поскольку не противоречат правилу, суть которого в том, что свобода не является безграничной, однако ее ограничения должны быть установлены законодательно.

---

<sup>7</sup> Локинская С.А. Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование: дис... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С.100.

Несмотря на определенную прогрессивность этих норм, они долго не включались в национальные законодательства многих государств. Сразу же после принятия Всеобщей декларации прав человека положение ст. 19 было включено только в Конституцию ФРГ 1949 г. (ст. 13).<sup>8</sup>

Очень содержательной является формулировка ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.: «Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения, которое включает в себя свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору»<sup>9</sup>. Вместе с тем в документе отсутствуют указания на недопущение вмешательства каких-либо субъектов.

В Хартии свободы печати<sup>1011</sup> (Лондон, 16 января 1987 г.) провозглашается, что «свобода печати обеспечивает свободу народа». Далее говорится, что принципы свободы беспрепятственного движения информации внутри страны и поверх государственных границ заслуживают поддержки всех сил, заинтересованных в развитии и защите демократических институтов. При этом любая цензура, прямая или косвенная, признается неприемлемой. Законы и практика, ограничивающие право средств массовой информации свободно собирать и распространять сведения, должны быть отменены. Органы местной и центральной власти не должны вме-

---

<sup>8</sup> Конституции буржуазных стран Европы. М., 1957, С. 826

<sup>9</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // БВС РФ. 1994. № 12.

<sup>10</sup> Хартия свободы печати (Лондон, 16 января 1987 г.). URL:// <http://infopravo.by.ru/fed1991/ch02/akt13748.shtm>.

<sup>11</sup> Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 23 января 1970 г. № 428 (1970) «Относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 12 апреля 1993 № 15. Ст. 1338

шиваться в содержание публикуемых или передаваемых сообщений, равно как и ограничивать доступ к источникам информации.

Специальным международно-правовым актом в сфере реализации права человека на свободу слова является Резолюция № 428 (1970) Консультативной ассамблеи Совета Европы «Относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека» (принята 23 января 1970 г. на 21-ой сессии Консультативной ассамблеи Совета Европы)<sup>12</sup>. Указанная Декларация определяет статус печати и других средств массовой информации, систему гарантий независимости СМИ, меры по обеспечению ответственности СМИ, меры по защите индивида от любого посягательства на его право, на уважение его личной жизни. Важным является признание того, что средства массовой информации выполняют «весьма важную функцию в интересах широкой общественности». Более того, чтобы создать СМИ возможность выполнять эту функцию в интересах общественности, декларируется необходимость соблюдения следующих принципов: распространение на средства массовой информации права на свободу выражения своего мнения, обязательное указание в законе на независимость печати и других средств массовой информации от государственного контроля, допущение ограничения этой независимости только на основании решения суда, независимость средств массовой информации от угрозы со стороны монополий, а также другие не менее важные принципы.

Заключенная в Минске 26 мая 1995 г. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека гарантирует право на свободное выражение своего мнения и

---

<sup>12</sup> Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1995. № 2.

включает в его содержание свободу придерживаться своих мнений, получать и распространять информацию и идеи любым законным способом без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ (ст. 11)<sup>13</sup>.

В 1950-1970-е г. в России происходило развитие права на информацию и права на свободу массовой информации. Конституция РСФСР во многом повторяла положения союзных Конституций того периода. В них не были включены ни положения Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ни Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>14</sup>

Гражданам России гарантировалась охрана личной тайны (ст. 54) и право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения (ст. 46 Конституции РСФСР 1978 г.).<sup>15</sup> Последнее право обеспечивалось возможностью избирать и быть избранными в выборные государственные органы и принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях и т. д., но не предполагало обязанности государственных органов предоставлять гражданам информацию о своей деятельности.

В конце 1960 - начале 1970-х г. в наиболее прогрессивных национальных правовых системах право человека и гражданина на информацию стало оформляться в самостоятельный институт. Особенно много нормативных актов было посвящено праву граждан на официальную информацию. Такие законы были приняты

---

<sup>13</sup> Конституция РСФСР от 21 января 1937 г., Конституция РСФСР от 12 апреля 1978г. // Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации Ростов-на-Дону, М., 1997. С. 28,33-34,134,144,181.

<sup>14</sup> Там же. С.143.

<sup>15</sup> Локинская С.А. Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование: дис... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С.102.

в США в 1966г. (Федеральный закон о праве на информацию), во Франции в 1978 г. (Закон о доступе к отчетам исполнительной власти). Единственной социалистической страной, в Конституции которой нашли отражение вышеуказанные изменения, была Социалистическая Федеративная Республика Югославия. Это право было закреплено в Конституциях СФРЮ 1963 и 1974 гг.<sup>15</sup>

Во многих государствах менялось отношение государства к личной тайне граждан, несмотря на то что защита личной тайны была гарантирована еще в самых ранних конституциях. Нормы, закреплявшие это право, обычно предусматривали тайну переписки, телефонных разговоров и иных сообщений, неприкосновенность жилища. Также существовала возможность в определенных случаях ограничения этих прав. Так, любое государство всегда обладает определенным количеством сведений о своих гражданах. Сам же гражданин обычно даже не догадывается о том, какая именно информация о нем находится у государственных органов.

В 1960 – 1970-е годы вопрос о доступе физических лиц к информации, хранящейся у государственных органов и касающейся их лично, особенно остро встал в мировом сообществе. Но в то время, когда в социалистических государствах правящие круги делали вид, что в этих странах такой проблемы не существует, в западных странах были приняты законы о личной тайне, в которых был определен порядок доступа граждан к сведениям, хранящимся у государственных органов и касающимся этих граждан. Такой закон был принят, например, в США в 1974 г. (Закон о неприкосновенности частной жизни)<sup>16</sup>, в соответствии с которым должностные лица государственных органов, в которых находится информация о гражданине, обязаны предупреждать гражданина:

---

<sup>16</sup> Birkinshaw P. Op.cit. P.44-46.

о том, что они обладают какой-либо информацией о нем;  
о том, как и где будет храниться и использоваться информация о нем;

об открытии доступа к сведениям о нем иным лицам заранее и т. д.

Граждане имеют право на обжалование действий, производимых государственными органами в отношении информации о них.

Однако эти перемены в отношении мировой общественности к праву человека и гражданина на информацию никак не отразились на законодательстве РСФСР. В Конституции РСФСР 1978 г. были только две статьи (53, 54), посвященные вопросу личной тайны граждан. В ст. 53 говорилось о неприкосновенности жилища, а в ст. 54 - об охране государством личной жизни граждан, тайне переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений.

Причиной такого положения было, прежде всего, то, что в тот период существовал принцип «второстепенности» личных прав и свобод по отношению к общественным интересам. Это отразилось, например, в Уголовном кодексе 1960 г., где главы о преступлениях против личности и политических, трудовых прав граждан, посягательстве на личную собственность были расположены после глав, обеспечивающих уголовно -правовую защиту публичных интересов. Поэтому вполне естественно, что в конце 1980-х гг., когда в нашем обществе происходили наиболее значительные перемены со времён Октябрьской революции, вопрос о приведении права граждан на свободу информации в соответствие с международными стандартами и реальным обеспечением гарантий их защиты встал особенно остро.

В связи с этим в конце 1980-х - начале 1990-х г. учёные активно занялись разработкой различных законопроектов, касавшихся прав граждан, в том числе и права на информацию. А.Б. Ага-

пов отмечает, что в этих законопроектах подчёркивался приоритет прав личности на доступ к необходимой информации и вытекающая из этого принципа обязанность государства в лице его органов и их должностных лиц удовлетворять это право. Однако все же была заметна приверженность авторов этих законопроектов централизованному управлению.<sup>17</sup>

22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина, в которой впервые в истории России было официально закреплено право граждан на информацию. Хотя норма, устанавливающая это право, и находится в одной статье со свободой мысли и слова, но оно закреплено в отдельной части ст. 13, в то время как в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека прямо говорилось, что право человека на информацию является элементом свободы убеждений и их свободного выражения.

В отличие от ст. 19 Всеобщей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в ч. 2 ст. 13 Декларации прав и свобод человека и гражданина РСФСР 1991 г. дан перечень исключений из круга информации, которая может быть получена гражданами беспрепятственно. Анализ этих исключений свидетельствует о том, что граждане Российской Федерации имеют право как на получение научной, культурной, экономической информации, так и на получение информации о деятельности государственных органов или должностных лиц и информации о физических и юридических лицах, если она не составляет какую либо тайну или её поиск, передача, получение и распространение не наносят ущерб вышеперечисленным лицам. Здесь следует отметить, что в ч. 2

---

<sup>17</sup> Аганов А.Б. Новая информационная технология и право. // Сов. государство и право. 1991. № 11. С. 126.

ст. 13 Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г. было подробно раскрыто содержание права человека и гражданина на информацию, в отличие от названных в них международных документов и ч. 4 и ч. 5 статьи 29 Конституции РФ, хотя последняя во многом повторяет соответствующую норму Декларации 1991 г.<sup>18</sup>

В соответствии с Конституцией РФ (ч.4 ст. 29), каждый имеет право искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Это право может быть ограничено только в предусмотренных законом случаях, если необходимые им сведения составляют государственную, коммерческую, личную, профессиональную или иную тайну, охраняемую законом, или если подобное ограничение необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц и т.д. Этими правами в сфере получения, производства и распространения информации наравне с российскими гражданами обладают и иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации. Ограничения прав этих лиц могут быть установлены только федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

В этом аспекте следует остановиться на таких видах информации, как официальная и неофициальная. Под официальной информацией понимаются сведения, заявленные устно или письменно в средствах массовой информации государственными органами и их представителями, а также частными лицами для всеобщего ознакомления; сведения, которые имеются и хранятся в государственных органах, об их деятельности или о деятельности долж-

---

<sup>18</sup> Локинская С.А. Указ. соч. С.104-105.

ностных и частных лиц, не являющихся, однако, государственной и коммерческой тайной. Отказ в предоставлении официальной информации всегда должен быть мотивирован, а официальное обнародование недостоверной информации, как правило, влечет за собой определенные санкции в отношении лица, обнародовавшего ее.

Неофициальная информация - это круг сведений, которые индивиды передают друг другу в различных жизненных ситуациях. Она касается в основном физических и юридических лиц и распространяется, как правило, в устной форме, реже - в письменной (частные письма, телеграммы и т.д.). Недостоверность такой информации также может привести к определенным неблагоприятным для информанта последствиям (например, если имеет место клевета). Отказ в предоставлении неофициальной информации не должен быть чем-либо обоснован, так как она предоставляется лишь по добровольному волеизъявлению лица.<sup>19</sup>

Таким образом, граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право на любую информацию (и на официальную, и на неофициальную), если иное не предусмотрено законом. Любая информация, находящаяся в обороте, подлежит правовому регулированию. Посредством правовых актов устанавливается правовой режим информации. В зависимости от правового режима информация может находиться в свободном, либо ограниченном, либо закрытом доступе, характер которого определен тем, какое значение придается ей государством.

В настоящее время существует достаточно большое число регулирующих различные аспекты свободы информации нормативных правовых актов, которые:

---

<sup>19</sup> Хижняк В.С. Указ. соч. С. 60.

являются способом воплощения свободы информации в общественные отношения, поскольку закрепляют в действующем законодательстве ее правовые границы, условия ее ограничения и гарантии осуществления, иными словами - придают свободе информации как социальному явлению нормативно-правовую основу;

выступают разумным ограничителем свободы информации во избежание злоупотребления ею как со стороны индивидов, так и со стороны органов государственной власти;

устанавливают гарантии реализации свободы информации.

Это Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», федеральные законы от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»; от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»; от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» и др.

Следует отметить, что регулирование права граждан на информацию является одной из проблем российского законодательства. Только на конституционном уровне это право рассматривается более чем в двадцати конституционно-правовых установлениях, а на более широком законодательном уровне, по оценкам специалистов, в этот институт входят нормы свыше трех десятков законодательных актов. Еще в начале 2000-х гг. отмечалось: «Соответствующие нормы, даже без учета информационных прав СМИ, имеются как минимум в 38 законах, 1 указе

Президента, 18 постановлениях и 1 распоряжении Правительства, 30 актах ведомственного уровня, регулирующих вопросы здравоохранения, экологии, транспорта, связи, прав потребителей, деятельности органов внутренних дел, охраны труда, взаимоотношений с таможенными, налоговыми органами и других сфер жизни»<sup>20</sup>.

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закрепил общие принципы обеспечения свободы информации, регулируя отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; применении информационных технологий; обеспечении защиты информации. В ст. 3 указанного Закона закреплены следующие основные принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, которые могут обоснованно быть признаны в качестве **основополагающих принципов обеспечения свободы информации:**

- 1) свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;
- 2) установление ограничений доступа к информации только федеральными законами;
- 3) открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;
- 4) равноправие языков народов Российской Федерации при создании информационных систем и их эксплуатации;

---

<sup>20</sup> См.: Хургин В.М. *Право на доступ к информации, или Как (и чем) сражаться с бюрократом* // Информационное общество. 2001. № 4. С. 35.

5) обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации;

6) достоверность информации и своевременность ее предоставления;

7) неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия;

8) недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами.

В ст. 7 дано исчерпывающее понятие общедоступной информации, к которой относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен. Общедоступная информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению при соблюдении установленных федеральными законами ограничений в отношении распространения такой информации.

Особое значение для обеспечения свободы информации, регламентации ее правового пространства имеет ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», устанавливающая право на доступ к информации. Установлено, что не может быть ограничен доступ к следующей информации:

нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;

информации о состоянии окружающей среды;

информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);

информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;

иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

Бесплатно должна предоставляться следующая информация:

о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях;

затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица;

иная установленная законом информация.

В Российской Федерации распространение информации осу-

ществляется свободно при соблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации (ст.10 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). При этом информация, распространяемая без использования средств массовой информации, должна включать в себя достоверные сведения о ее обладателе или об ином лице, распространяющем информацию, в форме и в объеме, которые достаточны для идентификации такого лица.

Как известно, ничем не ограниченная свобода ведет к произволу и беззаконию, поэтому в сфере обеспечения свободы информации особую роль играет государственное регулирование свободы информации, которое в соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусматривает:

1) регулирование отношений, связанных с поиском, получением, передачей, производством и распространением информации с применением информационных технологий (информатизации), на основании основополагающих принципов обеспечения свободы информации, названных выше;

2) развитие информационных систем различного назначения для обеспечения граждан (физических лиц), организаций, государственных органов и органов местного самоуправления информацией, а также обеспечение взаимодействия таких систем;

3) создание условий для эффективного использования в Российской Федерации информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет» и иных подобных информационно-телекоммуникационных сетей;

4) обеспечение информационной безопасности детей.

Государственное регулирование отношений в сфере защиты информации осуществляется путем установления требований о за-

щите информации, а также ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации.

На законодательном уровне установлено (ст.16 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), что защита информации представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на:

- обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;

- соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа;

- реализацию права на доступ к информации.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) в соответствии с Положением о Роскомнадзоре, утвержденным постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228.

Общие принципы обеспечения свободы информации, закрепленные в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», конкретизированы в ст. 4 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспече-

нии доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», установившей в качестве основных принципов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления следующие:

1) открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Реализация данного принципа на практике должна ориентировать как федеральные и региональные государственные органы, так и органы местного самоуправления на обеспечение пользователям информации реальной возможности беспрепятственного получения всего массива сведений о деятельности названных органов, за исключением информации ограниченного доступа;

2) достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления;

3) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом;

4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что данный принцип базируется на ч. 1 ст. 23 Конституции РФ. Подчеркнем, что одним из компонентов комплексного правового института неприкосновенности частной жизни является тайна банковских вкладов. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в п от 14.05.2003

№ 8-П<sup>21</sup>, из конституционных гарантий неприкосновенности частной жизни, личной тайны и недопустимости распространения информации о частной жизни лица без его согласия вытекают как право каждого на сохранение в тайне сведений о его банковских счетах и банковских вкладах и иных сведений, виды и объем которых устанавливаются законом, так и соответствующая обязанность банков, иных кредитных организаций хранить банковскую тайну, а также обязанность государства обеспечивать это право в законодательстве и правоприменении. Тем самым Конституция РФ определяет основы правового режима и законодательного регулирования банковской тайны как условия свободы экономической деятельности, вытекающей из природы рыночных отношений, и гарантии права граждан на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также как способа защиты сведений о частной жизни граждан, в том числе об их материальном положении, и защиты личной тайны.

Свобода информации пользователей информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления гарантируется установленными в ст. 8 указанного Закона их правами<sup>1)</sup> получать достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

2) отказаться от получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

3) не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой не ограничен;

4) обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) государственных органов и органов местного само-

---

<sup>21</sup> Вестн.Конституц.Суда Рос.Федерации. 2003. 4.

управления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации;

5) требовать в установленном законом порядке возмещения вреда, причиненного нарушением его права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Основными требованиями при обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, закрепляющими конституционно гарантированную свободу информации, в соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» являются:

1) достоверность предоставляемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

2) соблюдение сроков и порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

3) изъятие из предоставляемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления сведений, относящихся к информации ограниченного доступа;

4) создание государственными органами, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий организационно-технических и других условий, необходимых для реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также создание государственных и муниципальных информационных систем для обслуживания пользователей информацией;

5) учет расходов, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, при планировании бюджетного финансирования указанных органов.

Пользователю информацией предоставляется на бесплатной основе следующая информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст.21):

1) передаваемая в устной форме;

2) размещаемая государственным органом, органом местного самоуправления в сети «Интернет», а также в отведенных для размещения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления местах;

3) затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного пользователя информацией;

4) иная установленная законом информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также иная установленная муниципальными правовыми актами информация о деятельности органов местного самоуправления.

Содержание информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет», регламентировано в ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Такая информация должна содержать, в том числе:

общую информацию о государственном органе, об органе местного самоуправления;

информацию о нормотворческой деятельности государственного органа, органа местного самоуправления (в том числе норма-

тивные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими; тексты проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований; информацию о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; административные регламенты, стандарты государственных и муниципальных услуг);

информацию об участии государственного органа, органа местного самоуправления в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, включая официальные тексты соответствующих международных договоров Российской Федерации, а также о мероприятиях, проводимых государственным органом, органом местного самоуправления, в том числе сведения об официальных визитах и о рабочих поездках руководителей и официальных делегаций государственного органа, органа местного самоуправления;

информацию о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них, а также иную информацию, подлежащую доведению государственным органом, органом местного самоуправления до сведения граждан и организаций в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации;

информацию о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления, подведомственных организациях;

тексты официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления;

статистическую информацию о деятельности государственного органа, органа местного самоуправления;

информацию о работе государственного органа, органа местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления и др.

Свободный доступ к информации о предоставлении государственных органами и органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг обеспечивается Федеральным Законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Следует отметить, что оказание государственных и муниципальных услуг в большинстве случаев связано именно с предоставлением необходимой информации заявителю уполномоченным органом и, как правило, носит активный характер, т.е. требует от уполномоченного субъекта совершения юридически значимых действий. В связи с этим представляется целесообразным говорить не о предоставлении государственной или муниципальной услуги в электронной форме, а о реализации подготовительного этапа ее предоставле-

ния<sup>22</sup>. Информатизация всех сфер жизнедеятельности общества предопределяет необходимость одновременного внедрения техники и современных технологий в деятельность органов власти и местного самоуправления, что указывает на возможность предоставления соответствующих услуг в электронной форме. Так, в настоящее время в электронной форме осуществляется предоставление сведений из Единого государственного реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с существенным ограничением - получить сведения в электронной форме можно только в отношении самого себя. Легитимность электронного оказания услуг требует применения электронной (электронной цифровой) подписи, позволяющей идентифицировать субъекта, выполнявшего действия, составляющие сущность такой услуги.

В числе основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг, установленных ст. 4 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», особое значение для обеспечения свободы информации имеет принцип открытости деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Принцип открытости означает доступность для заявителя полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг и о деятельности органов, предоставляющих публичные услуги, и организа-

---

<sup>22</sup> Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) (под ред. С.Ю. Наумова) (Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2011).

ций, участвующих в предоставлении данных услуг. Принцип открытости тесно связан с принципом гласности, основными требованиями которого являются:

- обеспечение информированности граждан о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- обеспечение доступности обсуждения важнейших государственных вопросов и вопросов местного значения;
- изучение и учет общественного мнения<sup>23</sup>.

Свобода информации для заявителей при получении государственных и муниципальных услуг обеспечивается следующими существенными требованиями, установленными в ст. 5-7 названного Закона.

1. При получении государственных и муниципальных услуг заявители имеют право на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме. Это означает, что на всех этапах процесса организации предоставления государственных и муниципальных услуг заявители имеют право на получение объективной информации: о видах и объеме предоставляемых публичных услуг; о способах и формах подачи заявителем запроса и иных необходимых документов; о ходе выполнения запроса и результатах предоставления услуги и т.п.

В соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривается создание единого портала государственных и муниципальных услуг, который обеспечивает доступ заявителей к информации о публичных услугах. Портал государственных и му-

---

<sup>23</sup> Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления. М., 2009. С. 24.

ниципальных услуг - это государственная информационная система, обеспечивающая предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг.

2. Органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя (ст.7):

представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг;

представления документов и информации, в том числе подтверждающих внесение заявителем платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, за исключением документов, включенных в законодательно определенный перечень документов (например, документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации; свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния; документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства или по месту пребывания; правоустанавливающие документы на объекты недвижимости, права на которые не зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и др.). Заявитель

вправе представить указанные документы и информацию в органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, по собственной инициативе.

Надо отметить, что конструкция ст. 7, установившей вышеизложенные требования о недопустимости требовать с заявителя предоставления указанных документов и информации, является уникальной<sup>24</sup>, поскольку в большинстве случаев положения нормативных правовых актов устанавливают перечень обязательных требований, в частности по перечню обязательных документов для совершения того или иного юридически значимого действия. Тем самым законодательство определяет круг правомочий субъекта, к компетенции которого отнесено осуществление соответствующих действий, принятие решений.

Положения же ст. 7 соответствуют общему правовому демократическому принципу: «Что законом не запрещено, то разрешено», поскольку в данном случае Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает закрытый перечень ограничений свободы информации в процессе деятельности уполномоченных субъектов при предоставлении ими государственных или муниципальных услуг. С одной стороны, указанные запреты направлены на предотвращение произвола органов государственной власти и местного самоуправления при реализации ими отдельных функций, незаконно ограничивающего свободу информации. С другой же стороны, подобные ограничения свидетельствуют о том, что все иные действия, которые не предусмотрены положениями настоящей статьи, являются дозволенными и фактически такое положение пре-

---

<sup>24</sup> Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) (под ред. С.Ю. Наумова) (Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2011).

доставляет неограниченную свободу деятельности соответствующим субъектам.

В большинстве своем установленные в данной статье запреты касаются невозможности получения информации - дополнительных сведений и документов, которая не является обязательной. В ряде случаев дополнительные документы и сведения могут выступать в качестве пояснений и обоснований данных, представленных для получения государственной либо муниципальной услуги. Несмотря на сущностное значение таких юридических фактов, Закон однозначно запрещает требовать от заявителя их представления. Однако при этом Закон не ограничивает свободу действия самого заявителя, который по собственной инициативе вправе представить необходимые, по его мнению, документы и сведения.

Отдельного внимания заслуживает законодательство, обеспечивающее *свободу информации в сфере защиты исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности*.

Россия является участницей Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений 1886 г., Всемирной конвенции об авторском праве 1952 г., Конвенции об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм 1971 г., Международной конвенции об охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций (Римская конвенция 1961 г.).

Согласно ст. 1 Всемирной конвенции об авторском праве, каждое договаривающееся государство обязуется принять все меры по обеспечению соответствующей и эффективной охраны прав авторов и других лиц, обладающих авторским правом на литературные, научные и художественные произведения, в том числе письменные, музыкальные, драматические, кинематографические и др.

Развивая положения международно-правовых актов, Конституция Российской Федерации гарантирует охрану интеллектуальной собственности (ч.1 ст. 44).

С 01 января 2008 г. вступила в силу часть четвертая ГК РФ, подробно регламентирующая вопросы интеллектуальной собственности в целом и вопросы авторского права в частности. Так, в ст. 1229 закреплено исключительное право на результат интеллектуальной деятельности: третьи лица не могут использовать произведения без согласия правообладателя.

Положениями п. 1 ст. 1225 ГК РФ установлен исчерпывающий и не подлежащий расширительному толкованию перечень охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности, которым предоставляется правовая охрана. К ним относятся произведения науки, литературы и искусства, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, исполнения, фонограммы, изобретения, фирменные наименования, товарные знаки и знаки обслуживания, коммерческие обозначения и др.

Статьей 1270 ГК РФ установлено исключительное право автора на использование произведения путем доведения его до всеобщего сведения. Аналогичным правом обладают исполнитель, изготовитель фонограмм, организации эфирного и кабельного вещания (ст. 1317, 1324, 1330).

Следовательно, в России закон запрещает размещение в сети Интернет произведений, фонограмм, сообщений радио- или телепередач без разрешения правообладателя.

Законодательство Российской Федерации предусматривает гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность за нарушение исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности.

Не менее важным для обеспечения свободы информации является *законодательство, защищающее персональные данные*.

Федеральным законом от 19.12.2005 № 160-ФЗ ратифицирована Конвенция Совета Европы о защите физических лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера от 28 января 1981 г. (далее – Конвенция). Следовательно, Российская Федерация взяла на себя обязательства обеспечить для каждого физического лица независимо от его гражданства или местожительства права на неприкосновенность частной жизни в отношении автоматизированной обработки его данных личного характера.

Для защиты данных, хранящихся в автоматизированных файлах, должны приниматься надлежащие меры безопасности, направленные на предотвращение их случайного или несанкционированного уничтожения или случайной потери, несанкционированного доступа, их изменения или распространения.

Российское законодательство в целом соответствует нормам данной Конвенции. Так, Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ч.1 ст. 23). Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ч.1 ст. 24).

Развивая положения Конституции Российской Федерации, Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее - Закон о персональных данных) обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

Проведенный выше анализ основных положений, обеспечивающих свободу информации нормативных правовых актов, позво-

ляет сделать вывод о том, что международные стандарты, установленные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., собравшие в себе самые прогрессивные для своего времени идеи прав человека, явились толчком к появлению и оформлению других прав человека и основных свобод и их закреплению в различных национальных правовых системах, в том числе и российской. Современное российское законодательство заимствовало наиболее прогрессивные положения, существующие в законодательствах зарубежных государств, и в настоящее время институт прав человека и гражданина на информацию в России активно развивается.

## **1.2. Правовые ограничения свободы информации**

Слово «ограничение», толкуется как грань, предел, рубеж; удержание в известных рамках, границах; правило, ограничивающее какие-либо права, действия; стеснение определенными условиями; лимитирование сферы деятельности, сужение возможностей и т.п.<sup>25</sup>

Как пишет С.С. Алексеев, «назначение права заключается не в том, чтобы «предписывать» поведение людей (как это происходит при запретительно-предписывающем регулировании), а главным образом в том, чтобы устанавливать и обеспечивать границы поведения, которое строится на началах свободы и самостоятельности субъектов общественных отношений»<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2002. Т.Н. С. 536; *Словарь синонимов русского языка.* М. 1986. С. 305; *Ожегов С.И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М.1997. С.444.

<sup>26</sup> *Алексеев С.С.* Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. - М. 1999. С.308.

Правовое ограничение - это прежде всего правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите некоторых ценностей; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать; это исключение определенных возможностей в деятельности лиц.<sup>27</sup> Правовые ограничения наряду с правовыми стимулами являются основными средствами правового регулирования, применяемыми во всех отраслях законодательства.<sup>28</sup>

«Ограничение, - пишет С.С.Алексеев, - это вопрос не о способах, а об объеме регулирования, о границах имеющихся у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования. Достигается же такой результат ... путем сужения дозволений, новых запрещений, дополнительных позитивных обязываний».<sup>29</sup>

Ограничения прав (свобод) - это установленные законодательством пределы (границы) реализации (осуществления) человеком (гражданином) прав (свобод), выражающиеся в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых детерминировано (предопределено) необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, и назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства.<sup>30</sup>

Исходя из приведенных выше определений, правовые ограничения свободы информации - это соответствующие Конституции Российской Федерации пределы осуществления лицом прав свободно искать, получать, передавать, производить и распространять

---

<sup>27</sup> Малько А.В., Стимулы и ограничения в праве. Саратов. 1994. С. 59-60.

<sup>28</sup> Малько А.В. Указ соч. С.9-14.

<sup>29</sup> Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. 1989. С 67.

<sup>30</sup> Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.: автореф. дис... канд. юрид. - Саратов. 2001. С.15.

информацию, выраженные в запретах, обязанностях, мерах ответственности, установление которых предопределено необходимостью защиты конституционно признанных ценностей и обеспечения баланса между интересами личности, общества и государства.

Как подчеркивает В.С. Нерсисянц, «права и обязанности сторон отношения (по своему регулятивному значению, объему и т.д.) должны быть согласованы между собой таким образом, чтобы правам и обязанностям одной стороны точно соответствовали (корреспондировали) обязанности и права другой стороны. Такая взаимная корреспонденция прав и обязанностей является неременным требованием правовой регуляции общественных отношений»<sup>31</sup>. Эта общая правовая закономерность проявляется, например, в том, что конституционные права граждан в сфере массовой информации должны корреспондироваться с соответствующими обязанностями средств массовой информации и другими правовыми ограничениями свободы массовой информации. Так, п. 2 ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод установлено, что осуществление права распространять информацию налагает на этого же субъекта обязанности и ответственность, т. е. согласно Конвенции ограничения этого права свободно распространять информацию являются необходимыми, а не только возможными.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ 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. Конституционный Суд РФ рассматри-

---

<sup>31</sup> В.С. Нерсисянц. Общая теория права и государства. М.: Норма, 2012. С. 391.

вает это предписание в качестве принципа «соразмерного конституционно значимым целям ограничения прав и свобод»<sup>32</sup>.

В соответствии со ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод ограничения свободы массовой информации должны удовлетворять требованию их необходимости в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения общественных беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Требование, чтобы ограничения свободы информации не противоречили демократическому характеру государства, следует также из ч. 1 ст. 15 и ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации, согласно которым основам конституционного строя не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ и иных правовых актов. Поэтому ограничения свободы информации, устанавливаемые федеральными законами, не должны противоречить демократическим принципам Российского государства, исходя из чего *правовые ограничения свободы информации* должны удовлетворять следующим условиям правомерности:

должны быть приняты в определенной Конституцией правовой форме, а именно, установлены федеральным законом;

должны являться конституционно обоснованными, т.е. установленными только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц,

---

<sup>32</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, пребывающих на постоянное жительство в названные регионы».

обеспечения обороны страны и безопасности государства;

являться соразмерными конституционно значимым целям и соответствующим угрозам, которым подвергаются защищаемые законом права и интересы;

соответствовать демократическим принципам Российского государства и политической системы в целом.

Исходя из содержания ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» можно сформулировать следующие основные принципы ограничения доступа к информации:

соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

ограничение доступа к информации, составляющей государственную тайну;

ограничение доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение;

ограничение доступа к информации, составляющей профессиональную тайну, которая может быть предоставлена третьим лицам в соответствии с федеральными законами и (или) по решению суда;

соблюдение сроков исполнения обязанностей по соблюдению конфиденциальности информации, составляющей профессиональную тайну;

запрет требования от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получения такой информации помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами;

ограничение доступа к информации, являющейся персональными данными граждан (физических лиц).

Целесообразно выделить следующие **основные группы правовых ограничений** свободы информации<sup>33</sup>:

1). ограничения в целях защиты основ конституционного строя и обеспечения обороны страны и безопасности государства;

2). ограничения в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц;

3). ограничения в целях защиты здоровья граждан и общественной нравственности.

Правовые ограничения установлены практически во всех нормативных правовых актах, обеспечивающих свободу информации.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» запрещается распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность.

В ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ) установлены ограничения, направленные на недопустимость злоупотребления свободой массовой информации. Исходя из смысла Закона, злоупотребление свободой массовой информации можно охарактеризовать как использование предоставленных средствам массовой информации гарантий прав и свобод во вред обществу или государству<sup>34</sup>, в связи с чем уста-

---

<sup>33</sup> Елизаров В.Г. Свобода массовой информации в Российской Федерации: конституционные основы и правовые ограничения: дис... канд. юрид. наук. М. 2002. С.58-61.

<sup>34</sup> «Комментарий к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»(постатейный).

новлены ограничения в виде запрета использования средств массовой информации:

для совершения уголовно наказуемых деяний;

для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну;

для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности;

для распространения материалов, публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов;

для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости.

Установлено, что не допускается использование средств массовой информации для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости.

Запрещается использование в радио-, теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, а равно распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом при-

нято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена.

Запрещаются распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также распространение иной информации, распространение которой запрещено федеральными законами.

При освещении контртеррористической операции запрещается распространение в средствах массовой информации сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей. Сведения о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении такой операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, и о членах семей указанных лиц могут быть преданы огласке только в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о государственной тайне и персональных данных.

Согласно ст. 25 Закона о СМИ распространение продукции средства массовой информации, осуществляемое с нарушением требований, установленных Федеральным законом от 29.12.2010

№ 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», может быть прекращено судом на основании заявления федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. При этом распространение указанной продукции может быть приостановлено судом в целях необходимости обеспечения иска.

Ограничения свободы информации, связанные с необходимостью обеспечения конфиденциальности, установлены в ст. 41 указанного Закона, согласно которой редакция СМИ не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне. Так, если гражданин, предоставивший редакции средства массовой информации определенные сведения, не желает их разглашения, редакция не вправе основывать на таких сведениях свои сообщения и материалы. Однако при этом гражданин, предоставляя сведения, должен специально оговорить их конфиденциальность. В противном случае, публикуя сведения, предоставленные гражданином без требования сохранения в тайне, редакция не нарушает ничьих прав.

Так, например, Е.А. Орлова обратилась в суд с иском к ООО «Ньюс Медиа-Рус» о взыскании компенсации морального вреда, причиненного разглашением конфиденциальных сведений о ней, содержащихся в ее заявлении в правоохранительные органы по факту мошенничества, мотивируя свои требования тем, что ответчик воспользовался незаконно полученной информацией об истце, опубликовав сведения ограниченного доступа в печатном издании, а также на интернет-сайте в электронном виде. Обращаясь в суд, истица утверждала, что публикация осуществлена без ее ведома и согласия, доступ к информации, изложенной в

заявлении, ею ответчику не предоставлялся, что свидетельствует об использовании последним незаконного способа получения информации. Однако представитель ответчика пояснила, что копию данного заявления истица сама предоставила журналистам для публикации, поскольку была заинтересована в привлечении общественного мнения к факту невыдачи ей выигранного в телепередаче «Поле Чудес» главного приза в виде автомобиля. До этой публикации она неоднократно сообщала журналистам различных средств массовой информации о предоставлении ей в качестве приза иного автомобиля, чем тот, который был обещан, обращалась непосредственно в телекомпанию «ВИД» и к Л. Якубовичу. В связи с тем, что истица никак не подтвердила факт предоставления сведений с условием сохранения их в тайне, суд первой инстанции в удовлетворении требований истицы отказал. В дальнейшем решение суда первой инстанции оставила без изменений и кассационная инстанция<sup>35</sup>.

Редакция обязана сохранять в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом.

Редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, совершившего преступление либо подозреваемого в его совершении, а равно совершившего административное правонарушение или антиобщественное действие, без согласия самого несовершеннолетнего и его законного представителя.

---

<sup>35</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда по делу 33-18951 от 13.07. 2010 // ГИС «Правосудие»\\ Комментарий к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации».

Редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, признанного потерпевшим, без согласия самого несовершеннолетнего и (или) его законного представителя. При этом Закон запрещает как прямое, так и косвенное указание на данных лиц. Прямым указанием будет, например, публикация фамилии несовершеннолетнего, при косвенном же указании публикуется достаточный объем персональных данных лица, позволяющих его идентифицировать. Единственным допустимым случаем распространения подобных сведений является предварительное получение согласия самого несовершеннолетнего и (или) его законного представителя. Причем в отношении сведений о потерпевшем достаточно согласия только несовершеннолетнего или только его законного представителя, в отношении же лица, подозреваемого в совершении преступления, совершившего преступление или иное правонарушение (антиобщественный поступок), необходимо согласие как самого несовершеннолетнего, так и его законных представителей<sup>36</sup>.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

**Особую публичную значимость ограничения свободы информации имеют в сфере защиты несовершеннолетних.**

---

<sup>36</sup> «Комментарий к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (постатейный) .

Нормы международного права предусматривают возможность ограничения свободы слова в случаях, когда деятельность средства массовой информации угрожает правам и законным интересам детей. Признавая в ст. 17 важную роль средств массовой информации в обеспечении доступа ребенка «к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка», Конвенция ООН о правах ребенка<sup>37</sup> ориентирует государства на поощрение разработки «надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию»<sup>38</sup>.

В качестве правовой основы для охраны несовершеннолетних от растления может быть принята ст. 34 названной Конвенции, обязывающая государств-участников «защищать ребенка от всех форм сексуальной эксплуатации и сексуального совращения», принимать в этих целях все необходимые меры для предотвращения, в частности, «склонения или принуждения ребенка к любой незаконной сексуальной деятельности», «использования в целях эксплуатации детей в порнографии и порнографических материалах»<sup>39</sup>.

Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы)<sup>40</sup> ориентируют государства на поощрение средств массовой информации к сведению «к минимуму показа материалов, связанных с порнографией, наркотиками и насилием», требуют «избегать показа детей, женщин и личных отношений в унижающей достоинство форме» (принцип

---

<sup>37</sup> Принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.

<sup>38</sup> *Cyberspace and the American Dream: A Magna Carta for the Knowledge Age: Release 1.2* (2010).

<sup>39</sup> *Свобода доступа к информации*. 2-е изд. М., 2010. С. 123.

<sup>40</sup> Приняты Резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г.

43)<sup>41</sup>. Необходимо отметить, что в последнее десятилетие российское законодательство постепенно приходит к расширенному использованию указанных принципов.

Закон о СМИ уже в первой редакции содержал статью о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации, однако на тот момент в ней не было ни слова о вредной информации, угрожающей именно детям, статья запрещала деятельность СМИ, ведущую к нетерпимости по различным основаниям, розни или войне. Пробел устранил Федеральный закон от 19.07.1995 № 114-ФЗ, введя запрета на использование СМИ для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости.

Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» с первых дней существования содержал статью о защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию. Положения ч. 1 его ст. 14 обеспечиваю-  
ют «защиту ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе... от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение».

В 2000-х гг. субъекты Федерации активно принимали законы, направленные на обеспечение информационной безопасности детей, поскольку возможность самостоятельного регулирования правоотношений в сфере информационной безопасности детей предоставлена субъектам Федерации ст. 3, 14 Закона о правах ребенка. В связи с этим можно отметить:

Закон Курганской области от 3.12.2004 № 827 «О дополнительных мерах по содействию физическому, интеллектуальному, пси-

---

<sup>41</sup> *О государственной защите нравственности и здоровья граждан и об усилении контроля за оборотом продукции сексуального характера: проект федерального закона // СПС «Гарант».*

хическому развитию детей, защите их здоровья, нравственного и духовного развития на территории Курганской области»;

Закон Астраханской области от 16.08.2006 № 53/2006-ОЗ «О защите нравственности и здоровья детей в Астраханской области»;

Закон Волгоградской области от 05.06.2009 № 1893-ОД «О дополнительных мерах по защите детей в Волгоградской области от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред их здоровью, нравственному и духовному развитию»;

Закон Калужской области от 28.06.2010 № 24-ОЗ «О мерах по защите детей от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред их здоровью, нравственному и духовному развитию»;

Закон Воронежской области от 05.04.2011 № 37-ОЗ «О дополнительных мерах по защите нравственности и здоровья детей в Воронежской области» и др.

Однако полномочия субъектов в данной сфере небезграничные. Верховный Суд Российской Федерации, комментируя положения п. 1 ст. 14 Закона о правах ребенка, отметил, что введение ограничений публичной демонстрации аудиовизуальных произведений, установление возрастных ограничений для их просмотра к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации не отнесено. Суд также указал, что Основами законодательства Российской Федерации о культуре органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по введению ограничений в сфере культуры не наделены.

С учетом этих выводов Верховный Суд Российской Федерации признал недействующей статью 3.3 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях, в соответствии с которой публичная демонстрация аудиовизуального произведения вопреки указанной в прокатном удостоверении воз-

растной категории зрительской аудитории, а также без указания на афише или в программе передач возрастной категории зрительской аудитории, а равно допуск к просмотру аудиовизуального произведения лиц, для которых установлены возрастные ограничения на просмотр, влечет наложение административного штрафа.<sup>42</sup>

Поэтому полномочия субъектов Федерации в сфере установления ограничений свободы информации в целях защиты детей были размыты, отсутствовали четкие ограничения и в федеральном законодательстве, в связи с чем важную роль сыграло принятие в декабре 2009 года на 33-ем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ Модельного закона о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, нормы которого частично восприняты в Федеральном законе от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», статьей 5 которого к информации, запрещенной для распространения среди детей, отнесена информация:

побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству;

способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) 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;

---

<sup>42</sup> *Определение Верховного Суда РФ от 17.08.2011 № 74-Г11-18*// «Правовая защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: Расширенный научно-практический комментарий»(Иванов И.С.) Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2012.

обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным, за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом;

отрицающая семейные ценности и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи;

оправдывающая противоправное поведение;

содержащая нецензурную брань;

содержащая информацию порнографического характера.

К информации, распространение которой среди детей определенных возрастных категорий ограничено, относится информация:

представляемая в виде изображения или описания жестокости, физического и (или) психического насилия, преступления или иного антиобщественного действия;

вызывающая у детей страх, ужас или панику, в том числе представляемая в виде изображения или описания в унижающей человеческое достоинство форме ненасильственной смерти, заболевания, самоубийства, несчастного случая, аварии или катастрофы и (или) их последствий;

представляемая в виде изображения или описания половых отношений между мужчиной и женщиной;

содержащая бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани.

В ст. 16 указанного Закона установлены дополнительные ограничения к обороту информационной продукции, запрещенной для детей, в том числе:

первая и последняя полосы газеты, обложка экземпляра печатной продукции, иной полиграфической продукции, запрещенной для детей, при распространении для неопределенного круга лиц

в местах, доступных для детей, не должны содержать информацию, причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей;

информационная продукция, запрещенная для детей, в виде печатной продукции допускается к распространению в местах, доступных для детей, только в запечатанных упаковках;

информационная продукция, запрещенная для детей, не допускается к распространению в предназначенных для детей образовательных организациях, детских медицинских, санаторно-курортных, физкультурно-спортивных организациях, организациях культуры, организациях отдыха и оздоровления детей или на расстоянии менее чем сто метров от границ территорий указанных организаций.

Обширный опыт правового регулирования по вопросам ограничения свободы информации в публичных интересах имеется в сфере рекламы. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее - Закон о рекламе) содержит собственную систему норм, способствующих защите граждан от разлагающего и иного вредного информационного воздействия. В связи с этим следует упомянуть следующие положения данного Закона.

1. В ст. 5 определены признаки недобросовестной и недостоверной рекламы, она закрепляет целый ряд содержательных ограничений, а также перечень действий, явлений и предметов, изображать которые в рекламе запрещается. В соответствии с этой статьей реклама, в частности, не должна: побуждать к совершению противоправных действий; призывать к насилию и жестокости; формировать негативное отношение к лицам, не пользующимся рекламируемыми товарами, или осуждать таких лиц; демонстрировать процессы курения и потребления алкогольной продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе.

Запрещается использовать в рекламе бранные слова, непристойные и оскорбительные образы, сравнения и выражения, в том чис-

ле в отношении пола, расы, национальности, профессии, социальной категории, возраста, языка человека и гражданина, официальных государственных символов (флагов, гербов, гимнов), религиозных символов, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия.

Запрещается размещение рекламы в учебниках, предназначенных для обучения детей по основным общеобразовательным программам начального общего, основного общего среднего (полного) образования, школьных дневниках, в школьных тетрадях.

2. В ст. 6 устанавливаются специальные требования по защите несовершеннолетних, запрещая в рекламе:

- дискредитацию родителей и воспитателей, подрыв доверия к ним у несовершеннолетних;

- побуждение несовершеннолетних к тому, чтобы они убедили родителей или других лиц приобрести рекламируемый товар;

- создание у несовершеннолетних искаженного представления о доступности товара для семьи с любым уровнем достатка;

- создание у несовершеннолетних впечатления о том, что обладание рекламируемым товаром ставит их в предпочтительное положение перед их сверстниками;

- формирование комплекса неполноценности у несовершеннолетних, не обладающих рекламируемым товаром;

- показ несовершеннолетних в опасных ситуациях;

- преуменьшение уровня необходимых для использования рекламируемого товара навыков у несовершеннолетних той возрастной группы, для которой этот товар предназначен;

- формирование у несовершеннолетних комплекса неполноценности, связанного с их внешней непривлекательностью.

3. В ст. 7 регламентируются товары, реклама которых не допускается, в том числе наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

4. В ст. 14 устанавливаются ограничения рекламы в телепрограммах и телепередачах, в том числе в детских и образовательных телепередачах. Например, запрещается прерывать рекламой и совмещать с рекламой способом «бегущей строки» телепередачи продолжительностью менее чем 15 минут; в детских и образовательных телепередачах, продолжительность которых составляет не менее чем 15 минут, распространение рекламы разрешается непосредственно в начале телепередачи продолжительностью одна минута и непосредственно перед окончанием телепередачи продолжительностью 1 минута и т.д.

5. В ст. 15 устанавливаются аналогичные ограничения рекламы в радиопрограммах и радиопередачах.

6. В ст. 17 запрещается при кино- и видеообслуживании прерывать рекламой демонстрацию фильма, а также совмещать рекламу с демонстрацией фильма способом «бегущей строки» или накладывать ее на кадр демонстрируемого фильма иным способом.

7. В ст. 18 закрепляются гарантии защиты абонентов от навязывания рекламы в сетях электросвязи.

8. В ст. 21 устанавливаются требования к рекламе алкогольной продукции, которая, в частности, не должна: содержать утверждение о том, что употребление алкогольной продукции имеет важное значение для достижения общественного признания, профессионального, спортивного или личного успеха либо способствует улучшению физического или эмоционального состояния; осуж-

дать воздержание от употребления алкогольной продукции; содержать утверждение о том, что алкогольная продукция безвредна или полезна для здоровья человека, в том числе информацию о наличии в алкогольной продукции биологически активных добавок, витаминов; содержать упоминание о том, что употребление алкогольной продукции является одним из способов утоления жажды; обращаться к несовершеннолетним; использовать образы людей и животных, в том числе выполненные с помощью мультипликации (анимации);

9. В ст. 23 закрепляется правовой режим рекламы табака, табачных изделий и курительных принадлежностей, которая, в частности, не должна: содержать утверждение о том, что курение имеет важное значение для достижения общественного признания, профессионального, спортивного или личного успеха либо способствует улучшению физического или эмоционального состояния; осуждать воздержание от курения; обращаться к несовершеннолетним; использовать образы несовершеннолетних.

Следует обратить внимание также и на следующие ограничения свободы информации, установленные в Законе о рекламе:

1) не должна обращаться к несовершеннолетним реклама лекарственных средств, реклама основанных на риске игр и пари, а также реклама оружия и реклама продукции военного назначения, распространяемая в соответствии с законодательством Российской Федерации о военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации (п. 1 ч. 1 ст. 24, п. 2 ч. 6 ст. 26, п. 1 ч. 1 ст. 27);

2) в предназначенных для несовершеннолетних печатных изданиях, аудио- и видеопродукции, а также в детских, образовательных, санаторно-курортных, оздоровительных организациях, театрах, цирках, музеях, домах и дворцах культуры, концертных и выставочных залах, библиотеках, лекториях, планетари-

ях, в физкультурно-оздоровительных, спортивных сооружениях и на расстоянии ближе чем сто метров от занимаемых ими зданий, строений, сооружений, не должна размещаться реклама медицинских услуг по искусственному прерыванию беременности (п. 1 и 6 ч. 11 ст. 24);

3) реклама гражданского оружия, в том числе оружия самообороны, спортивного, охотничьего и сигнального оружия, допускается в теле- и радиопрограммах только с 22 до 7 часов местного времени (п. 3 ч. 5 ст. 26);

4) реклама оружия и реклама продукции военного назначения, распространяемая в соответствии с законодательством Российской Федерации о военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации, не должна использовать образы несовершеннолетних (п. 3 ч. 6 ст. 26).

---

---

## Глава 2.

# Свобода информации в сети Интернет

### 2.1. Сеть Интернет как предмет правового регулирования

Анализируя вопрос об особенностях правового регулирования отношений, возникающих при использовании и по поводу сети Интернет, необходимо рассмотреть, что же представляет собой сеть Интернет, поскольку «законодатель не свободен в выборе решений - во многом они должны определяться имеющейся инфраструктурой и возможностями использования существующих коммуникаций. Игнорирование этой технической стороны или невнимательное к ней отношение будет приводить к неспособности принятого закона выполнять свое назначение»<sup>43</sup>.

Трудно найти однозначное определение Интернета - практически все ученые говорят о многоликости и многозначности этого понятия. Поэтому сейчас под Интернетом понимают и «глобальную компьютерную сеть»<sup>44</sup>, и «техническую систему, учитывая, но не включая в это понятие совокупность общественных отношений по поводу обмена данными»<sup>45</sup>, и «некое информационное пространство»<sup>46</sup>, и, «глобальное средство массовой информации»<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Калятин В.О. Право в сфере Интернета. М.: Норма, 2004. С. 10.

<sup>44</sup> Информатика: учебник. 3-е изд., перераб. / под ред. Н.В. Макаровой. М., 2002.

<sup>45</sup> Петровский С.В. «Категория «Интернет» в российской правовой доктрине»// Юриспруденция. 2002. № 1. С. 14.

<sup>46</sup> Симонович С.В. и др. Информатика: Базовый курс. СПб., 2001. С. 43.

<sup>47</sup> Симонович С., Евсеев Г. Новейший самоучитель по работе в Интернете. М., 2000. С.102.

Некоторые ученые определяют Интернет как: «универсальную информационную систему, включающую два самостоятельных блока: а) глобальное объединение компьютерных и коммуникационных сетей; б) программные средства, обеспечивающие сетевой сервис»<sup>48</sup>, «множество различных информационных массивов, объединенных международной паутиной или сетями»<sup>49</sup>, «распределенную всемирную базу знаний, включающую в себя множество различных информационных массивов, состоящих из документов, данных, текстов, объединенных между собой трансграничной телекоммуникационной информационной сетью»<sup>50</sup>, «открытую международную негосударственную информационную систему»<sup>51</sup>, а также как «комплексный предмет правового регулирования, объединяющий разнообразные общественные отношения в единой социально-технической системе, созданной в процессе развития глобальной компьютерной сети и предназначенной для осуществления массовой информатизации и коммуникации»<sup>52</sup>.

Анализ правового регулирования отношений, возникающих при использовании сети Интернет, требует, в первую очередь, выделения существенных для правового регулирования признаков Интернета.

Научные исследования в области социологии преимущественно анализируют коммуникативную составляющую компьютерной сети, называя ее средством массовой коммуникации. В Российской социологической энциклопедии массовая коммуникация обозна-

---

<sup>48</sup> Ковалева Н.Н. Информационное право России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Дашков и К.», 2009. С. 330.

<sup>49</sup> Просвирнин Ю.Г. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном российском государстве: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 28.

<sup>50</sup> Копылов В.А. Информационное право: учебник. 2-е изд. М.: Юрист», 2005. С. 234.

<sup>51</sup> Банило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учебник / под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. С. 661.

<sup>52</sup> Талимончик В.П. Международно-правовое регулирование отношений информационного обмена в Интернет: автореф. дис.... канд. юрид. наук. СПб., 1999. С. 5.

чена как «форма коммуникации, развившаяся на основе использования технических средств размножения и передачи сообщений. Коммуникация массовая осуществляется специальными организациями, образующими социальный институт. Особенность процессов коммуникации массовой - в соединении централизованного, институционально организованного производства информации с ее рассредоточенным массовым потреблением»<sup>53</sup>.

Средствами массовой коммуникации в Большом толковом социологическом словаре именуются «методы и учреждения, посредством которых централизованные поставщики передают или распределяют информацию и другие формы символической коммуникации обширной, разнородной и географически рассеянной аудитории»<sup>54</sup>.

Слово «коммуникация» буквально переводится как общение. Электронная почта, чат, видеоконференции позволяют осуществлять межличностное общение на огромных расстояниях. Коммуникация всегда связана с процессом получения информации. Интернет осуществляет оперативное оповещение широких масс населения во всех областях жизни, т.е. «транслирует» массовую информацию. Данные, полученные из сети, являются одним из основных источников формирования взглядов аудитории о событиях и процессах, происходящих в различных сферах жизнедеятельности человека.

Таким образом, в характеристике социального статуса и социальной роли Интернета на первый план выдвигается его информационно-коммуникационная функция, Интернет в первую очередь является информационно-телекоммуникационной сетью, что оказывает основополагающее значение на правовое регулиро-

---

<sup>53</sup> *Российская социологическая энциклопедия* / под ред. Г.В. Осипова. М., 1998. С.203.

<sup>54</sup> *Большой толковый социологический словарь* (Collins) / пер. с англ. М., 1999. Т. 2. С. 284.

вание отношений, связанных с использованием глобальной сети. В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дается нормативное понятие информационно-телекоммуникационной сети, от которого следует отталкиваться, анализируя Интернет как объект правоотношений.

Необходимо сказать также о характеристике технических аспектов Интернета в той мере, в какой они будут определять особенности правового регулирования отношений, возникающих при его использовании. Интернет, как это следует из самого названия (Internet - сокращение от Interconnected Networks, что переводится как «взаимосвязанные сети»), - это система сетей (информационных, телекоммуникационных, компьютерных - разные авторы употребляют разные термины).

Согласно определению Систематизированного толкового словаря-справочника по информатике, *сеть связи* (сеть передачи данных) - это совокупность оконечных устройств (терминалов) связи, объединенных каналами передачи данных и коммутирующими устройствами (узлами сети), обеспечивающими обмен сообщениями между всеми оконечными устройствами<sup>55</sup>. Похожее определение сетей связи закреплено в России нормативно. Согласно подп. 24 ст. 2 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее - Закон о связи), сеть связи - это технологическая система, включающая в себя средства и линии связи и предназначенная для электросвязи или почтовой связи. Под электросвязью данный Закон понимает любые излучение, передачу или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого ро-

---

55 См.: Воройский Ф.С. Информатика. Новый систематизированный толковый словарь-справочник (Введение в современные информационные и телекоммуникационные технологии в терминах и фактах). 3-е изд., перераб. и доп. М.: Физматлит, 2003. С. 464-465.

да по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам (подп. 35 ст. 2), поэтому передача информации через Интернет будет подпадать под определение электросвязи.

*Узел сети передачи данных* - это точка разветвления сети, функциональное устройство, соединяющее каналы передачи данных<sup>56</sup>. Согласно абз. 15 ч. 2 ст. 1 постановления Правительства РФ от 23.01.2006 № 32 «Об утверждении Правил оказания услуг связи по передаче данных», узел связи сети передачи данных - средства связи, выполняющие функции систем коммутации.

Под *терминалом (терминальным устройством)* в данном случае понимается оконечное устройство сети, являющееся источником или получателем пересылаемых в сети данных<sup>57</sup>. Этот термин используется и в действующем законодательстве: в абз. 5 п. 2 Правил оказания телематических услуг связи, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.09.2007 № 575, вводится понятие «абонентского терминала» - совокупности технических и программных средств, применяемых абонентом и (или) пользователем при пользовании телематическими услугами связи для передачи, приема и отображения электронных сообщений и (или) формирования, хранения и обработки информации, содержащейся в информационной системе. Для Интернета терминалом может быть персональный компьютер, коммуникатор, мобильный телефон или другое устройство, подключенное к ИнтернетУзлы и терминалы могут быть объединены общим понятием «компьютер».

Из приведенного выше определения сети связи видно, что ее назначение - передача данных (информации). Учеными в Интернете выделяется три уровня<sup>58</sup>. Первый уровень (технический, сете-

---

<sup>56</sup> Воройский Ф.С. Указ.соч.. С. 467.

<sup>57</sup> См.: Воройский Ф.С. там же С. 132.

<sup>58</sup> См.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Указ. соч.. С. 663.

вой) - это глобальное объединение различных компьютерных коммуникационных сетей с компьютерами совершенно разного статуса, но на основе единых протоколов и единой системы адресации. Второй уровень (сервисный) — программные средства, обеспечивающие различный сетевой сервис. Это и обслуживание, и возможности передавать почту, и передача данных, и режим удаленного терминала, и поиск банка данных, и всемирная паутина. Третий уровень (информационный) - это информация разного типа, разного значения, которая циркулирует в сети.

Для анализа возможностей правового регулирования использования Интернета, немаловажное значение имеет выделение в Интернете двух уровней, которые будут соответствовать разным объектам или субъектам права:

технический - совокупность терминалов, каналов передачи данных и узлов связи;

информационный - предоставляемая и распространяемая посредством Интернета информация.

Существенными с точки зрения исследования правового регулирования отношений, связанных с использованием Интернета, являются такие указанные в литературе признаки Интернета, как глобальность и децентрализованный характер. Глобальность означает, что сети, составляющие Интернет, расположены по всему миру. Децентрализованный характер Интернета проявляется в том, что нет одного субъекта, обладающего правом собственности или управленческими полномочиями в отношении Интернета в целом; ни одно государство не обладает исключительной юрисдикцией над всеми отношениями, складывающимися при использовании или по поводу Интернета.

Хотя законодательство не содержит определений Интернета, о чем подробнее будет сказано далее, но отдельные правовые при-

знаки сети отражены в ряде законов. Так, в ст. 5.5 КоАП РФ («Нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов») Интернет назван в качестве информационно-телекоммуникационной сети и указан отдельно от средств массовой информации (организаций теле- и (или) радиовещания либо иной организации, осуществляющей выпуск или распространение средства массовой информации).

В распоряжении Правительства РФ от 29.08.1996 № 1319-Р «О перечне университетов Российской Федерации, в которых создаются с участием Фонда Сороса центры доступа к международной компьютерной сети Интернет», Интернет определяется как международная компьютерная сеть связи.

В части второй Налогового кодекса РФ Интернет рассматривается как информационно-телекоммуникационная сеть (подп. 25 п. 1 ст. 264).

Определение понятия «Интернет» можно встретить и в российских судебных прецедентах. Так, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 16.01.2001 № 1192/00 разъясняется, что сеть Интернет представляет собой объединение компьютеров, соединенных друг с другом посредством телефонной либо иной связи. С помощью этой сети можно обмениваться информацией.

О правоотношениях в Интернете указывается в Арбитражном процессуальном кодексе РФ, который определяет Глобальную компьютерную сеть Интернет как международную ассоциацию информационно-телекоммуникационных сетей. В подп. 9 ч. 1 ст. 247 АПК РФ устанавливается, что арбитражные суды рассматривают дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, с участием иностранных организаций, иностранных гражд-

дан, лиц без гражданства, международных организаций, в том случае, если спор возник из отношений, связанных с государственной регистрацией имен и других объектов и оказанием услуг в международной ассоциации информационно-телекоммуникационных сетей «Интернет» на территории Российской Федерации.

Зарубежная практика предусматривает закрепление понятия Интернет. Например, законодательство США на федеральном уровне содержит несколько понятий сети «Интернет», которые зафиксированы в Своде законов Соединенных Штатов (United States Code). Параграф 230 гласит, что «термин «Интернет» означает международную компьютерную сеть федеральных и не федеральных взаимодействующих информационных сетей, использующих коммутацию пакетов». В том же разделе, в параграфе 231 определение звучит следующим образом: «Интернет означает комбинацию компьютерных средств и электромагнитных средств передачи, а также связанного с ними оборудования и программного обеспечения, образующих объединенную всемирную сеть компьютерных сетей, использующих протокол TCP/IP»<sup>59</sup>.

В законодательстве США определение Интернета также сформулировано в Акте об онлайн-защите частной жизни детей (Children's Online Privacy Protection Act). Согласно данному Закону Интернет представляет собой объединение множества компьютеров и телекоммуникационных систем, включая оборудование и программное обеспечение, образующих взаимосвязанную глобальную сеть сетей, которая основывается на протоколе TCP/IP и протоколах, предшествующих им или основывающихся на них, и предназначена для обмена информацией проводным и беспроводным методами<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> United States Code, Title 47 U.S. Telecommunication Act of 1996.

<sup>60</sup> См.: Children's Online Privacy Protection Act. US Code: Title 15, Chapter 91 // Legal Information Institute

Таким образом, можно помимо уже названных выделить следующие существенные признаки сети Интернет:

Интернет является совокупностью информационных ресурсов.

Значительная часть указанных информационных ресурсов является общедоступной.

Указанные информационные ресурсы объединены межсетевым протоколом, обмен между ними происходит посредством универсального протокола.

Таким образом, *Интернет - это глобальная децентрализованная система информационно-телекоммуникационных сетей, соединяющих на основе единых протоколов различные типы компьютеров*<sup>61</sup>.

Важным признаком Интернета является объединение информационных ресурсов межсетевым протоколом, возможность осуществления обмена между ними посредством универсального протокола, однако это скорее технический аспект, нежели правовой. С позиции права в данном случае существенным является то, что единственной возможностью выхода в сеть Интернет для любого технического устройства является присвоение IP-адреса, который предоставляется провайдером сети. Особенно это важно для контроля над информационными потоками. Зачастую, именно то, что каждый компьютер имеет свой IP-адрес для доступа в сеть, позволяет отследить, кто именно получил информацию, и как она была в дальнейшем использована, т. е. найти всю цепочку. Поэтому, расширяя данное выше определение, можно сказать, что *Интернет - это международная коммуникационная сеть, обеспечивающая создание, обмен и потребление информации, построенная на использовании протокола IP и маршрутизации пакетов данных*,

---

at Cornell Law School:website.URL: [http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode15/usc\\_sup\\_01\\_15\\_10\\_91.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode15/usc_sup_01_15_10_91.html) (дата обращения: 03.01.2010).

<sup>61</sup> Андрищенко Е.С. Интернет-отношения: государственное регулирование и самоуправление: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С.30 .

доступ к которой предоставляется провайдером посредством присвоения уникального IP-адреса техническому устройству (либо группе технических устройств - proxy-server), с которого (которых) и будет осуществляться выход в Интернет<sup>62</sup>. Это понятие позволяет сделать некоторые выводы в правовом аспекте<sup>63</sup>:

1. Сеть Интернет существует на международном уровне, поэтому ее полное регулирование в рамках национального законодательства невозможно. Единственное, что может национальное законодательство, - это проконтролировать свои национальные доменные имена (например, RU - для России), упорядочить присвоение и оборот доменных имен, проконтролировать провайдеров, которые обеспечивают выход в Интернет на территории государства. Однако ничто не мешает российской фирме зарегистрировать свой домен в Украине и предоставлять услуги российским потребителям, не платя налоги, и сделать с этим что-либо невозможно. Поэтому очень важен аспект налогового контроля Интернета, поэтому большинство исследователей делают вывод, что на национальном уровне такой контроль невозможен.

2. Выход в Интернет возможен после заключения договора с поставщиком услуг, который присваивает IP-адрес техническому устройству, с которого и осуществляется выход, следовательно, возможен контроль над информационным обменом посредством IP-адресов.

Так, например, в случае, если информация была незаконно скопирована, можно узнать IP-адрес компьютера, с которого это сделали, и по этому адресу через поставщика услуг установить владельца компьютера.

---

<sup>62</sup> Добрякова Г.Э. Оборот исключительного права в Интернет-среде: дис... канд. юрид. наук. М., 2011. С.20-22.

<sup>63</sup> Там же. С. 22-24.

Например, в настоящее время правообладателями разрабатываются инструментарий привлечения к ответственности лиц по IP-адресам. Так Gala Records/EMI подала два иска в арбитражный суд Санкт-Петербурга в отношении крупнейшей российской социальной сети «В Контакте» (по данным TNS, в мае 2011 г. месячный охват в России составил 23,78 млн человек) за размещение композиций группы Infinity и певицы Максим, которые были объединены в одно дело. Сумма претензий — 1,15 млн руб. «В ходе судебного разбирательства представители «В Контакте» передали звукозаписывающей компании IP-адреса около десяти пользователей. По их версии, именно они загружали спорный контент. Позиция «В Контакте» заключается в том, что они являются площадкой и сами ничего не загружают. То есть отвечать за нелицензионный контент должны непосредственно те, кто его загрузил. В результате мы получили данные о пользователях, которым, по мнению представителей «В Контакте», мы и должны предъявить иски»<sup>64</sup>.

Указанные аспекты являются существенными для анализа защиты авторских прав в сети Интернет. Так, информационные ресурсы Интернета строятся по системе корневого каталога, а именно домен первого, второго, третьего уровней и т.д. На примере сайта: домен первого уровня - .ru, домен второго - www.msu.ru, домен третьего www.msu.law.ru, т. е. домены каждого уровня отличаются еще большей детализацией, все более и более разветвляясь. Появление доменных имен второго и следующего уровней строится следующим образом: регистратор зоны .ru предоставил обладателю доменного имени msu.ru специальное полномочие, позволяющее вести собственный реестр доменных имен, заканчивающихся на msu.ru. Обладатель домена msu.ru создал собственном реестре за-

---

<sup>64</sup> В Контакте добавила в друзья правообладателей //«Коммерсантъ», 4 июля .2011 <http://www.kommersant.ru/doc/1672409?isSearch-True>

пись о доменном имени msu.law.ru. Таким образом, очевидно, что распределение доменных имен, как и IP-адресов осуществляется в Интернете централизовано при помощи делегирования полномочий от вышестоящих регистрационных структур нижестоящим.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, сеть Интернет представляет собой постоянно развивающуюся, открытую международную коммуникационную сеть, построенную по принципу жесткой иерархии, но не лишенную механизма саморегуляции и контроля на международном уровне<sup>65</sup>. Сама сеть, как и рынок, с одной стороны, не может быть полностью неконтролируемой, с другой - не может быть полностью регламентируемой. Экономика показала, насколько губительными являются крайние подходы и сколь важно найти баланс интересов и следовать ему. Таким образом, задача гражданского права состоит в разработке определенного регламента отношений участников оборота, которые позволят обеспечить защиту авторских прав и соблюсти интересы участников информационного обмена.

Что же такое Интернет с точки зрения права? При регулировании общественных отношений, связанных с использованием Интернета, возникает приоритетный вопрос о его правовой природе. И первое, на что обращают внимание теоретические исследования в этой сфере, это возможность признания Интернета субъектом или объектом (предметом) права (правоотношения). Среди ученых, занимающихся правовыми проблемами Интернета, нет единого мнения по вопросу, является ли Интернет объектом права. Существует мнение, что Интернет как глобальную компьютерную сеть можно рассматривать в качестве объекта правоотношения, т. е. материального и нематериального блага, способного удовлетворить интерес управомоченного<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Добрякова Г.Э. Указ. соч.

<sup>66</sup> См.: Дашиян М.С. Право информационных магистралей: вопросы правового регулирования в сфере Ин-

Некоторые даже рассматривают Интернет в качестве особого объекта права, поскольку с точки зрения права нет препятствий для того, чтобы в перспективе сконцентрировать всю совокупность объектов, составляющих Интернет, в одних руках<sup>67</sup>. Присутствует и обратное мнение о том, что вся совокупность оборудования, информационных ресурсов, средств связи и телекоммуникаций, составляющая в целом Интернет, никак не обособлена, у нее нет одного конкретного собственника, владельца; Интернет в целом никому не принадлежит и потому объектом права не является<sup>68</sup>. Вторая точка зрения представляется более правильной<sup>69</sup>. Каждая отдельная сеть является самостоятельным комплексом, имеющим свое название, структуру, а также собственника (владельца), осуществляющего обслуживание сети и ее администрирование. В частности, согласно Закону о связи сети связи и средства связи могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности граждан и юридических лиц. То есть отдельные сети связи - это объекты вещных прав. Интернет - это техническое объединение сетей связи, не влекущее передачу каких-либо юридических прав на эти сети. Все собственники сетей, входящих в состав Интернета, сохраняют свои права в полном объеме. Каких-либо новых прав и субъектов этих прав не возникает. Так же и все информационные ресурсы, передаваемые или распространяемые посредством Интернета, имеют своих собственников и владельцев. Каждый информационный ресурс - объект отдельных прав. Объектом законного интереса может быть вся информация определенного рода, независимо от ее принадлеж-

---

тернет. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 39.

<sup>67</sup> Чаннов С.Е. Информационное право России: учеб. для вузов. М.: Приориздат, 2004. С. 204.

<sup>68</sup> Копылов В.А. Информационное право: учебник. 2-е изд. М.: Юристъ, 2005. С. 236-237.

<sup>69</sup> Андрущенко Е.С. Указ. соч. С.31-33

ности. Например, порнографическая информация вне зависимости от того, от кого она исходит, может быть объектом права ребенка на сохранение нравственного и психического здоровья. Однако невозможно представить право, объектом которого будет вся информация любого содержания, включая информацию в виде программ. Права на технические объекты, составляющие Интернет, и на обращающуюся посредством него информацию отделены друг от друга.

Интернет не является единым объектом какого-либо права еще и потому, что это означало бы одновременно право и на материальную, физическую основу сети, и на информацию, предоставляемую и распространяемую посредством Интернета, т. е. на два разнородных объекта (точнее, совокупности объектов). Не существует и субъекта, который мог бы иметь право на Интернет в целом как объект, поскольку для этого юрисдикция, в рамках которой действует такой гипотетический субъект, должна была бы распространяться на Интернет в целом, но сейчас подобного рода юрисдикции нет. Такие международные организации, как ICANN, IETF, имеют полномочия, ограниченные только техническими вопросами (система IP-адресов, доменные имена и т.д.), но не имеют никакого права в отношении информации, предоставляемой или распространяемой посредством Интернета. Интернет как система сетей проявляет такое свойство, как принципиальная несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов. Из совокупности объектов прав получается целое, не обладающее таким юридическим свойством.

Аналогично вся совокупность пользователей Интернета также не образует коллективного субъекта, поскольку их объединяет только то, что они передают, распространяют и получают информацию - совершенно разную информацию - с использованием одного технического способа.

Таким образом, при выборе модели правового регулирования Интернета необходимо исходить из объективных условий, вытекающих из самого устройства Интернета<sup>70</sup>:

Интернет составляют отдельные объекты права двух видов - материальные (технические устройства, физическая основа сети — узлы, терминалы и каналы связи) и нематериальные (информация, предоставляемая или распространяемая через Интернет).

Интернет в целом не является объектом права. Каждая отдельная сеть, составляющая часть Интернета, является объектом чьей-либо собственности. Интернет в целом не принадлежит никому, это объединение сетей без передачи вещных прав. Не существует субъекта, обладающего правом собственности или управленческими полномочиями в отношении Интернета в целом.

Нет единого центра, из которого можно было бы «выключить» весь Интернет или контролировать технически всю информацию, распространяемую посредством него.

Архитектура Интернета не привязана к границам и юрисдикциям государств и не отражает их.

Объектом правового регулирования являются отношения, возникающие в процессе функционирования сети Интернет. В теории права признано, что общим объектом правового регулирования являются общественные отношения, трансформирующиеся под воздействием права в правоотношения<sup>71</sup>. Поэтому ключевым моментом при рассмотрении вопроса о правовом регулировании использования Интернета является определение специфической группы общественных отношений и их классификация.

---

<sup>70</sup> См.: Андрющенко Е.С. Указ. соч. С.31-33.

<sup>71</sup> См.: Марченко М.Н. Теория государства и права. Элементарный курс: учеб. пособие. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2007. С. 323-324.

Обоснованным представляется выделение двух групп правоотношений в Интернете: отношения типа «пользователь-провайдер» и «пользователь-пользователь»<sup>72</sup>. Если же говорить об отношениях, складывающихся между пользователями (клиентами сети) и провайдерами (поставщиками услуг доступа к сети) считается, что предмет правоотношений между ними составляют услуги по подключению<sup>73</sup>, а далее - что это комплекс общественных проблем с перекрыванием разными группами друг друга или наличием отношений, не охватываемых классификацией.

У разных авторов в том или ином виде выражается мысль о том, что Интернет в общественных отношениях может занимать два места: или быть объектом этих отношений, или «средой», «местом совершения действий», способом связи участников правоотношений. Подтверждение данной точки зрения можно найти и в законодательстве - в Модельном информационном кодексе для государств - участников СНГ, где в ст. 9 выделяются два вида отношений: информационные (общественные отношения, возникающие в процессе создания, распространения, использования, хранения и уничтожения (утилизации) информации) и информационно-инфраструктурные (общественные отношения, возникающие в процессе создания, распространения, использования, сохранения и уничтожения (утилизации) информации, а также в процессе деятельности субъектов информационной инфраструктуры, предоставления информационных услуг и выполнения работ в информационной сфере, использования информационных технологий и ресурсов и обеспечения информационной безопасности)<sup>74</sup>.

Таким образом, общественные отношения в сфере функционирования сети Интернет - это такие отношения, в которых по-

---

<sup>72</sup> См.: Рассолов И.М. Интернет-право: учеб. пособие. М.: Юнити-Дана, 2004. С. 59.

<sup>73</sup> Там же. С. 58.

<sup>74</sup> Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ // МОО «Информация для всех»: сайт. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus003.pdf> (дата обращения: 17.12.2009).

средством Интернета осуществляется связь между их участниками (коммуникационные интернет-отношения), а также отношения, имеющие своим объектом технологическую систему Интернета или предоставляемую или распространяемую через Интернет информацию (объектные или информационные интернет-отношения)<sup>75</sup>.

Интернет-правоотношение можно определить как интернет-отношение, урегулированное правом. Оно может быть любого вида: и коммуникационным, и информационным.

Примерами коммуникационных правоотношений являются отношения: между разработчиками трансграничных информационных сетей и их партнерами, которые находятся в договорных отношениях; между специалистами, производящими и распространяющими информацию в Интернете; между перечисленными выше субъектами и потребителями информации в Интернете; между гражданами, организациями, фирмами и иными потребителями; между провайдерами (операторами) и пользователями (клиентами) сетями для своих собственных нужд.

Информационное правоотношение - это урегулированное информационно-правовой нормой общественное отношение в информационной сфере, т. е. отношение по поводу таких объектов, как информация, информационные технологии, информационные системы и т.п.<sup>76</sup>

Как известно, структуру правоотношений в праве составляют: объект; субъекты - участники правоотношений; содержание - фактическое и юридическое<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Андрющенко Е.С. Указ. соч. С.58.

<sup>76</sup> См.: Копылов В.А. Информационное право: учебник. 2-е изд. М.: Юрист, 2005. С. 122, 131-132; Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Указ. соч. С. 157; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Информационное право: учебник. М.: Норма; Инфра-М, 2010. С. 44-45.

<sup>77</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби; Проспект, 2008. С. 343.; Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Магузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 514. Елгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учеб. пособие. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 486.

Исходя из вышеизложенного, *объектами правоотношений* в интернет-среде являются:

1. Информация, предоставляемая или распространяемая посредством Интернета. В связи с этим основным объектом оборота, а следовательно, и правоотношений в интернет-среде становится исключительное право, непосредственно связанное с интеллектуальной собственностью, охватывающей авторское право, включая авторское право на компьютерные программы; смежные права, патенты, промышленные образцы, географические указания, включая указания происхождения, товарные знаки и знаки обслуживания, топологии интегральных микросхем.

2. Материальные объекты: технические составляющие Интернета, Интернет как технологическая система, а также права на них, услуги по их предоставлению, обслуживанию и т. д.. Это объекты отношений, например, по аренде дискового пространства на серверах (здесь объектом будет само дисковое пространство), по предоставлению услуги доступа в Интернет (здесь объект, в соответствии со ст. 128 Гражданского кодекса РФ - соответствующая услуга) и т.д.

Основными *субъектами информационного обмена* в Интернет-среде являются обладатели, потребители информации, провайдеры (технические посредники), а также финансовые посредники (платежные агенты и автоматизированные системы управления титульными денежными знаками - электронные кошельки)<sup>78</sup>.

Обладатель информации - лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к определенной информации, определяемой по каким-либо признакам.

---

<sup>78</sup> Добрякова Г.Э. Указ. соч.

Статус обладателя информации регулируется Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и защите информации», а именно ч.3 ст. 6. В статье указано, что обладатель информации вправе разрешать или ограничивать доступ к информации, определять порядок и условия такого доступа; использовать информацию, в том числе распространять ее по своему усмотрению; передавать информацию другим лицам по договору или на ином установленном законом основании; защищать установленными законом способами свои права в случае незаконного получения информации или ее незаконного использования другими лицами.

Обладатель информации при осуществлении своих прав обязан соблюдать права и законные интересы иных лиц, принимать меры по защите информации, ограничивать доступ к информации, если такая обязанность установлена федеральными законами.

Согласно статье 128 ГК информация не является предметом оборота, поскольку законодатель справедливо полагает, что информация либо является общедоступной (новости, факты) и поэтому не нуждается в регулировании, либо составляет охраняемый результат интеллектуальной деятельности и поэтому подпадает под регулирование части четвертой ГК РФ.

Введение категории «обладатель информации» вызвано тем, что объекты исключительных прав также являются информацией, просто этой информации придан особый правовой статус. Лицо передает байты информации, а именно объект авторского права, переведенный в машинный код. Поэтому, когда лицо так или иначе использует в обороте охраняемый результат интеллектуальной деятельности, к простому регулированию информации добавляется гражданско-правовое регулирование оборота авторских прав.

Потребитель информации - субъект, обращающийся к информационной системе или посреднику за получением необходимой ему информации и пользующийся ею.

Провайдер - организация, предоставляющая услуги доступа к Интернету и иные связанные с Интернетом услуги. В число предоставляемых интернет-провайдером услуг могут входить: доступ в Интернет по коммутируемым и выделенным каналам; выделение дискового пространства для хранения и обеспечения работы сайтов (хостинг), поддержка работы почтовых ящиков или виртуального почтового сервера; размещение оборудования клиента на площадке провайдера (колокация); аренда выделенных и виртуальных серверов; резервирование данных и иные услуги.

Исходя из структуры и особенностей сети Интернет, весь информационный оборот - размещение, обмен и потребление информации происходит при участии провайдеров, а именно лиц, предоставляющих уникальный IP-адрес, необходимый для выхода в Интернет.

С юридической точки зрения, интернет-провайдер - это оператор связи, имеющий лицензию на один из следующих видов услуг: услуги связи по предоставлению каналов связи, услуги связи в сети передачи данных, за исключением передачи голосовой информации, услуги связи по передаче голосовой информации в сети передачи данных, телематические услуги связи.

Провайдер имеет возможность в определенных рамках контролировать информацию, которая передается в сеть или получается из сети при пользовании его услугами. В этом смысле каждый провайдер имеет потенциальную возможность устанавливать определенные стандарты пользования сетью или отдельными интернет-сервисами своих клиентов.

Государство благодаря определенным механизмам также может регулировать и контролировать деятельность провайдеров,

предоставляющих услуги на его территории, при помощи самых различных юридических институтов. Каждый провайдер находится в непосредственной зависимости от локального или регионального интернет-регистратора, а также в опосредованной зависимости от организации международного уровня по контролю над доменными именами ICANN<sup>79</sup>. Система адресации, на которой построен Интернет, позволяет лишить провайдера возможности осуществлять деятельность путем изъятия у него доменного имени сервера или IP-адреса.

Вместе с тем возможность провайдера контролировать потоки информации, проходящие через него, имеет естественные технические ограничения - полный контроль над такими потоками в принципе невозможен. Кроме того, любые мероприятия по контролю над размещением либо получением информации сопряжены с дополнительными затратами, которые провайдеры будут вынуждены перекладывать на пользователей, а значит, такие мероприятия сопряжены с общественными издержками.

Согласно американской доктрине, провайдер - исключительно техническая фигура, которая реализует услуги по размещению и предоставлению доступа к информации при помощи автоматизированных программно-технических средств, без оценки содержания и обработки передаваемой информации человеком<sup>80</sup>.

Именно поэтому на провайдеров невозможно возложить обязанности по контролю над содержанием информации, поскольку в большинстве случаев провайдеры лишь предоставляют пространство на жестком диске для размещения сайта, при этом они

---

<sup>79</sup> ICANN - Internet Corporation for Assigned Names and Numbers - международная некоммерческая организация, созданная 30 сентября 1998 г. при участии правительства США для регулирования вопросов, связанных с доменными именами, IP-адресами и прочими аспектами функционирования Интернета. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/ICANN>.

<sup>80</sup> *Бабкин С.А.* Интеллектуальная собственность в Интернет. М., 2006. С. 276-277.

теряют контроль над использованием выделенного дискового пространства.

Такого же подхода придерживается российская доктрина, устанавливая, что провайдер является оператором связи. Что касается вопроса ответственности провайдеров, то действующим законодательством они отнесены к операторам связи, что снимает с них ответственность за распространение информации. Это, несомненно, справедливо, так как провайдеры выступают либо как распространители информации (поэтому в случае нарушения авторских прав несут ответственность как нарушители), либо как информационные посредники, которые предоставляют на своем дисковом пространстве место для размещения информации. В этом случае они теряют контроль над дисковым пространством и не несут ответственности.

Однако, несмотря на то что провайдеры не в состоянии контролировать информационный поток, при защите свободы информации важным является то, что у них есть власть прекратить существование сайта или ресурса или ограничить к нему доступ. Поэтому в случае обращения контролирующего органа провайдеры обязаны исполнить его предписание.

Помимо провайдеров, субъектами правоотношений в интернет-среде являются платежные агенты - организации, осуществляющие оборот титульными денежными знаками - электронными деньгами. Хотя данные субъекты не имеют прямого отношения к защите информации, для более полной картины целесообразно уделить некоторое внимание их правовому статусу. Платежного агента можно определить как юридическое лицо либо автоматизированную систему оборота титульных денежных знаков (платежные терминалы), осуществляющую прием денежных средств, перевод денежных средств в титульные денежные знаки

(Webmoney, PayCash, CyberPlat, E-gold, E-port и т.д.) и передачу титульных денежных знаков по требованию обладателя либо перевод в денежные средства в соответствии с обменным курсом, установленным платежным агентом.

Фактически платежный агент выполняет функцию банка. Статус платежного агента пока не урегулирован, и ситуация напоминает время появления первых банковских карт и концепции электронных денег XX в. В свое время электронные деньги вызвали бурную дискуссию от определения электронных денег, до их правового статуса и возможности ареста денежных средств на банковских счетах. Дискуссия эта не была надуманной, действительно, деньги переводятся в электронную форму, теряют свой вид, опознавательные знаки, регистрационные номера и вещную форму. Из родовой вещи они переходят в право требования получения соответствующей суммы. Сейчас, несмотря на распространенность платежных терминалов, хотя ни у кого не вызывает сомнения возможность оплаты услуг титульными денежными знаками, их правовой статус все еще не определен на законодательном уровне и существует в виде договоренности платежных агентов о едином понимании экономических процессов.

В завершение данного раздела об общих подходах к правовому регулированию отношений, связанных с Интернетом, целесообразно уделить внимание актуальному и часто обсуждаемому в настоящее время вопросу о том, какое отношение имеет Интернет к средствам массовой информации. Сегодня потребность человека в информации в основном удовлетворяется путем обращения к «всемирной паутине». Понятно, почему Интернет ассоциируется преимущественно с World Wide Web и рассматривается всеми как глобальное средство массовой информации.

Интернет не случайно обозначается как информационно-телекоммуникационная сеть, поскольку превращает пассивных субъектов в активных участников коммуникации благодаря возможности обратной связи. Теперь, потребляя информационные ресурсы Сети, пользователь имеет возможность высказать свое отношение к увиденному, услышанному или прочитанному, что позволяет обращаться огромнейшему массиву информации с возможностью обратной связи, дает возможность общаться людям, разделенным огромными расстояниями, и по праву именуется социологами средством массовой коммуникации. Например, отмечается, что «важнейшая роль средств массовой коммуникации заключается в том, чтобы осуществлять оперативное оповещение широких масс населения во всех областях жизни, т.е. массовую информацию. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что нередко в качестве синонима понятия «массовая коммуникация» выступают термины «массовая информация» или «массовые информационные процессы»<sup>81</sup>. И хотя в отечественном законодательстве термин «средства массовой коммуникации» не употребляется, понятие «массовая информация», приведенное в Законе РФ «О средствах массовой информации», «представляется соответствующим теории социологии массовой коммуникации»<sup>82</sup>.

По той же причине можно утверждать, что Интернет выполняет все функции, свойственные обычным средствам массовой информации, даже обладает неким преимуществом перед ними<sup>83</sup>. Широкие возможности информационного воздействия Интер-

---

<sup>81</sup> Родионов А.А. Интернет: сущность и социальные функции: социологический подход: Дис... канд. социол. наук. М., 2000. С. 56.

<sup>82</sup> Шеремет А.Н. Интернет как средство массовой коммуникации: социологический анализ: дис... канд. соц. наук. Екатеринбург, 2003. С. 75.

<sup>83</sup> Прохоров А.Ю. «Политико-правовые технологии ограничения свободы слова в современных средствах массовой информации (на примере сети Интернет): дис... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 83

нета не позволяют его рассматривать вне связи с массовой информацией. Если сравнивать Интернет с печатными изданиями, радио и телевидением, то последние проигрывают в оперативности обновления материала, в скорости доступа, одновременном использовании текстовой, звуковой и видеоинформации, в возможности широкого выбора тематики. Как отмечается в некоторых исследованиях, Интернет сумел совместить в себе и телевидение, и радио, и прессу<sup>84</sup>.

В июне 2011 г. в Закон РФ «О средствах массовой информации» были внесены изменения, затронувшие ключевой для регулирования Интернета вопрос о природе интернет-ресурсов и их соотношении со средствами массовой информации. От его решения зависят перспективы регулирования распространения информации через Интернет: либо к интернет-ресурсам применим правовой режим СМИ, либо они в силу своей уникальности требуют специального регулирования. Обновленное законодательство четкого ответа на данный вопрос не дает. Исходя из новой редакции ст. 2 Закона о СМИ сетевые ресурсы Интернета, в первую очередь, интернет-сайты, относятся к средствам массовой информации лишь при наличии определенных условий - регистрации сайта в качестве сетевого издания. Так, согласно ст. 8 Закона о СМИ сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» является средством массовой информации (сетевым изданием), если он зарегистрирован в качестве средства массовой информации. Сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», не зарегистрированный в качестве средства массовой информации, средством массовой информации не является.

---

<sup>84</sup> Шеремет А.Н. Указ. соч. С. 102.

Таким образом, с одной стороны, сетевые издания включены в понятие «средства массовой информации», с другой - закреплена добровольность регистрации интернет-ресурсов в качестве средств массовой информации.

В связи с этим следует отметить, что в мировой практике и в науке отсутствует однозначная позиция в вопросе о природе Интернета<sup>85</sup>. Это связано с тем, что Интернет выполняет различные функции и ресурсы его многообразны: некоторые представляют собой виртуальные версии традиционных СМИ, другие же не имеют традиционных аналогов (социальные сети, чаты, форумы). В зависимости от понимания ключевой функции Интернета сформировалось два основных подхода к его природе и, соответственно, применимости к нему правового режима СМИ<sup>86</sup>.

Согласно первому природа Интернета уникальна: его ресурсы не следует соотносить с традиционными СМИ и регулировать как средства массовой информации. Так, Верховный суд США неоднократно пресекал попытки введения нормативных ограничений свободы слова в Интернете (см., напр., Communications Decency Act, 1996), считая, что Интернет по своей природе ближе к телефонной связи, чем к средствам массовой информации<sup>87</sup>. Во-первых, средства вещания типа телевидения и радио передают информацию более «навязчиво»: пользователь не может предвидеть

---

<sup>85</sup> Различные подходы изложены, например, в работах: *Наумов В.Б.* Правовое регулирование распространения информации в сети Интернет: Дис. канд.юрид.наук. СПб., 2003; *СМИ и Интернет: проблемы правового регулирования* / авт.-сост. *В.Н. Монахов*. М., 2003; *Широкова Е.К.* Правовая природа распространения информации в сети Интернет: СМИ или не СМИ // Арбитражная практика. 2009. N 10. С. 23 - 25. меры второго подхода: *Тенин М.* Интернет и СМИ - общие вопросы о необходимости регистрации и налогообложения сетевых СМИ // Третья Всерос. конф. «Право и Интернет: теория и практика», 28 - 29 ноября 2000 г. С. 44 - 46; и др.

<sup>86</sup> Примеры первого подхода: *Рассолов И.М.* Право и Интернет. Теоретические проблемы. 2-е изд., доп. М., 2009; *Рихтер А.Г.* Правовые основы журналистики. М., 2002 г. и др. Примеры второго подхода: *Тенин М.* Интернет и СМИ - общие вопросы о необходимости регистрации и налогообложения сетевых СМИ // Третья Всерос. конф. «Право и Интернет: теория и практика», 28 - 29 ноября 2000 г. С. 44 - 46; и др.

<sup>87</sup> *Монахов В.Н.* Проблема чистого Интернета: этико-правовые составляющие. М., 2008. С. 2.

содержание передаваемой информации, в отличие от Интернета, из которого он извлекает сведения намеренно и осознанно (заходит на сайт с определенным названием или использует поисковую систему). Во-вторых, Интернет в связи с отсутствием каких-либо барьеров и ограничений, легким доступом для пользователей является самым масштабным в мире рынком разнообразных идей, который должен быть защищен. Ограничение распространения информации в Интернете может привести к превращению его в традиционные средства массовой информации, где высказываются лишь терпимые в обществе идеи<sup>88</sup>.

Согласно противоположному подходу Интернет по своим свойствам и функциям близок к традиционным СМИ, а значит, нормативное регулирование должно быть если не одинаковым, то схожим. Необходимость государственного регулирования интернет-ресурсов наподобие средств массовой информации обосновывается тем, что с развитием Интернета сюда переместился основной медиаконтент (например, новостные сайты, тематические журналы). Так, по данным Pew Research Center, уже в 2008 г. получение новостей через Интернет стало популярнее, чем через газеты<sup>89</sup>. Большинство средств массовой информации имеют сайты, содержащие виртуальные версии материалов. Фактически интернет-ресурсы выполняют те же функции и имеют такое же воздействие на общество, что и СМИ. Регулирование интернет-ресурсов наподобие средств массовой информации может быть проиллюстрировано рядом примеров. В 2009 г. в Казахстане был принят Закон, согласно которому все интернет-ресурсы приравниваются к СМИ и их владельцы несут ответственность за всю

---

<sup>88</sup> Reno v. American Civil Liberties Union, 521 U. S. 844 (1997) // <http://lp.findlaw.com> (дата обращения: 10.07.2011).

<sup>89</sup> Официальный сайт Pew Research Center for People and for the Press: <http://people-press.org/2008/12/23/internet-overtakes-newspapers-as-news-outlet> (2011. 10 июля).

информацию (включая комментарии), размещенную на ресурсе<sup>90</sup>. В 2008 г. в Финляндии был предложен законопроект, согласно которому авторы интернет-блогов наделяются статусом журналистов и редакторов печатных средств массовой информации и несут ответственность за содержание своих сетевых ресурсов<sup>91</sup>.

При обоих подходах природа Интернета воспринимается односторонне (либо как средство связи между людьми, либо как форма массового распространения информации) и не все его функции учитываются. Между тем Интернет может выполнять как функцию распространения информации среди неограниченного круга лиц (например, новостные сайты), так и функцию передачи информации конкретному лицу (например, электронная почта). Очевидно, что эти разные функции требуют разных режимов правового регулирования.

Двойственная природа интернет-ресурсов требует различных режимов правового регулирования. Если посредством Интернета осуществляется массовое распространение информации, на него должно распространяться нормативное регулирование, действующее в отношении СМИ. Это соответствует принципу, закрепленному в Декларации Комитета министров Совета Европы о правах человека и верховенстве права в информационном обществе СМ(2005)56 final, принятой 13 мая 2005 г.<sup>92</sup>, согласно которому права сохраняют свою актуальность вне зависимости от технических достижений, а свобода слова, информации и общения должна равным образом уважаться в реальном и виртуальном пространстве. К другим случаям передачи информации через Интернет правовой

---

<sup>90</sup> Закон Республики Казахстан от 10.07. 2009 № 178-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросу информационно-коммуникационных сетей» // [http://mci.gov.kz/main/index.php?option=com\\_content&task=view&id=58&Itemid=106](http://mci.gov.kz/main/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=106) (10.07. 2011).

<sup>91</sup> *Финские блогеры ответят за свои дневники перед законом* // <http://nordeurope.kp.ru/online/news/113539> (дата обращения: 10.07.2011).

<sup>92</sup> URL: <http://glavred.info/archiv/2011/05/06/155043-9.html>

режим средств массовой информации по аналогии неприменим. Таким образом, применимость законодательства о СМИ к Интернету должна зависеть от признаков конкретного ресурса.

Как уже говорилось, в последних изменениях российского законодательства о СМИ отражена ключевая идея относительно природы Интернета: интернет-ресурсы могут являться средствами массовой информации, но могут и не быть ими.

Недостаток нового регулирования состоит в том, что решение вопроса о природе ресурса и, как следствие, о применимости к нему законодательства о СМИ оставлено на усмотрение владельца ресурса (добровольная регистрация). Представляется, что такой подход может повлечь злоупотребления со стороны владельцев тех ресурсов, которые фактически распространяют массовую информацию, но не приобрели соответствующий официальный статус. Как представляется, в законодательстве необходимо определить ключевые признаки сетевых ресурсов, позволяющие идентифицировать те из них, которые относятся к средствам массовой информации. Такими признаками могли бы стать: количество посещений конкретного интернет-ресурса, режим доступа к нему, регулярность обновления, социальная значимость информации, размещаемой на ресурсе, наличие постоянного названия и т.д. Безусловно, установление этих признаков требует решения ряда технических вопросов контроля, однако только это позволит действительно эффективно регулировать оборот информации в Интернете.

## **2.2. Зарубежный опыт регулирования свободы информации в сети Интернет**

В 2011 г. Организация Объединённых Наций (ООН) внесла право на доступ в Интернет в список неотъемлемых прав лично-

сти. Необоснованное лишение человека искать, получать и распространять информацию через Интернет является нарушением этого права. Свободное функционирование сети Интернет – одна из приоритетных задач любого демократического государства.

Вместе с тем Интернет, как любое технологическое изобретение, может использоваться не по назначению и причинить вред другим лицам, поэтому органам государственной власти крайне важно своевременно реагировать на негативные тенденции.

По данным Гарвардской школы права, за последние пять лет количество государств, которые в той или иной степени фильтруют поступающую из Интернета информацию, возросло с 2 до 25<sup>93</sup>. В связи с этим возникает вопрос: в каких случаях право на доступ в Интернет может быть ограничено? Заслуживает поддержки позиция ООН о том, что ограничения в сети Интернет, равно как и вне сети Интернет, должны применяться в качестве исключительной меры и касаться только противоправного контента.

В основе таких ограничений лежит принцип законности – соблюдение охраняемых законом прав и свобод других лиц, государственной безопасности и общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

28 мая 2003 г. на 840-ом заседании представителей Комитета министров Совета Европы была принята Декларация о свободе обмена информацией в Интернете, которая закрепила следующие идеи:

1) необходимость сохранения баланса между свободой выражения и информации и другими законными правами и интересами, свобода обмена информацией через Интернет не должна ущемлять человеческое достоинство, права и основные свободы других людей, особенно несовершеннолетних;

---

<sup>93</sup> URL: <http://glavred.info/archiv/2011/05/06/155043-9.html>

2) недопустимость ограничения доступа общественности к обмену информацией в Интернете по политическим основаниям или другим мотивам, противоречащим демократическим принципам;

3) необходимость ограничения ответственности служб поставщиков информации в тех случаях, когда они действуют в качестве простого передатчика или когда они добровольно предоставляют доступ или получают сведения от третьей стороны;

4) общественные власти не должны запрещающими или ограничительными мерами препятствовать доступу общественности к информации и свободному обмену информацией в Интернете, независимо от границ, что само по себе не мешает установить ограничения для защиты несовершеннолетних пользователей, особенно в доступных местах, таких, как школы или библиотеки. При соблюдении установленных гарантий могут быть приняты меры, обязывающие удалять четко распознаваемую информацию или блокировать доступ к ней в случае, если компетентные национальные власти примут временное или окончательное решение о ее незаконности.

На 18-ой ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, состоявшейся в Вильнюсе летом 2009 года, была принята Резолюция о свободе выражения мнений в Интернете, в которой Парламентская Ассамблея ОБСЕ, в частности:

1) подтвердила важное значение распространения информации из других государств-участников и поставленную в этой связи цель облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации и поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами;

2) подтвердила обязательство, взятое на себя государствами-участниками, согласно которому они будут обеспечивать, чтобы отдельные лица могли свободно выбирать свои источники инфор-

мации, и будут использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи для обеспечения более свободного и более широкого распространения всех форм информации;

3) призвала государства-участники довести до сведения репрессивных государств, включая государства-участники, свою обеспокоенность по поводу правительственных действий, направленных на установление цензуры, блокирование или отслеживание свободных потоков информации и идей, связанных с политическими, религиозными или идеологическими воззрениями или убеждениями, в Интернете.

Проблема свободы и гражданских прав в Интернете была рассмотрена на саммите лидеров стран Большой восьмерки в 2011 г. В итоговой декларации саммита «Обновленный выбор в пользу свободы и демократии» страны «Группы восьми» наряду с призывом к открытости, прозрачности и свободе Интернета признали, что следует установить национальные законодательные рамки, чтобы защитить интеллектуальную собственность, в частности авторские права, торговые знаки, коммерческие секреты и патенты. Кроме того, в декларации отмечено, что необходима координация между государствами, региональными и международными организациями, частным сектором и гражданским обществом, чтобы помешать, предупредить и санкционировать использование информационных технологий и коммуникаций в террористических и криминальных целях.

Ранее по итогам встречи глав государств и правительств «Группы восьми» в г. Санкт-Петербурге в 2006 г. был принят документ «Борьба с интеллектуальным пиратством и контрафактной продукцией», в котором участники подтвердили приверженность наращиванию усилий по борьбе с интеллектуальным пиратством и распространением контрафактной продукции в целях устойчиво-

го развития мировой экономики, защиты здоровья и безопасности потребителей во всем мире.

Для выработки оптимальных подходов к правовому регулированию российского сегмента сети Интернет в целях более эффективной защиты свободы информации представляется целесообразным изучение *опыта зарубежных стран по этому вопросу*, которые применяют различные механизмы регулирования Интернета - от полного контроля (Китай, Белоруссия, Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ) и др.) до относительной свободы (Европа, США). По-разному в зарубежных странах решается вопрос принудительного исполнения решений суда в отношении информационных провайдеров и пользователей сети Интернет.

Условно можно разбить подходы к регулированию сети Интернет на два - контроль (правовыми нормами либо судебной практикой) и саморегуляция (невмешательство государства в сферу отношений субъектов сети Интернет и отслеживание лишь нарушений законодательства).

Принцип регулирования сети Интернет, основанный на полном контроле, можно рассмотреть на примере таких государств, внедряющих этот подход на практике, как Китай, Белоруссия, ОАЭ, Южная Корея.

Жесткий контроль над использованием Интернета действует в Китайской Народной Республике. При этом почти каждый третий житель страны имеет доступ во Всемирную сеть, действует более 2 млн сайтов<sup>94</sup>. Контроль заключается в фильтрации результатов поиска, запрете на доступ к некоторым ресурсам, модерации записей на форумах, блогах и других общественных площадках. Интернет-стратегия Китая основана на его исторически сво-

---

<sup>94</sup> Рос. газ. 2012. 16 янв.

еобразном подходе к модернизации. Китай рассматривает Запад как иной мир с иными ценностями и идеалами, непереносимыми на китайскую почву. Китай заимствует технологические достижения развитых стран, адаптируя их к собственным культурным особенностям и не стремясь догнать их в развитии<sup>95</sup>.

Вместе с эффективным использованием Интернета китайское правительство активно борется за предотвращение негативных для власти последствий от распространения Интернета. Поскольку Интернет дает беспрецедентную возможность доступа к дешевой и обширной информации, а также позволяет диссидентским организациям легко распространять свои идеи, китайские власти прилагают огромные усилия к эффективной сетевой цензуре. Китай использует две стратегии в осуществлении веб-цензуры: это фильтрация материалов и поощрение самоцензуры путем регулирования, управления и карательных мер. Существующую в Китае систему фильтрации называют «великая китайская веб - стена» или «великий китайский файерволл».

В 1996 году Китайское правительство приняло решение об установлении двухступенчатого доступа к Интернету. Пользователи подключались к сети на первом уровне и могли выйти во всемирную сеть лишь через ключевые узлы (backbone networks). Существует ограниченное количество подобных ключевых узлов. Они находятся в ведении центральных министерств или групп, имеющих мощную политическую поддержку власти.

Государственная политика в вопросе контентной фильтрации Интернета заключается в том, чтобы предоставить обществу и личности услугу по защите от вредного и незаконного контента. «Контентная фильтрация» - это и есть технология, обеспечиваю-

---

<sup>95</sup> Информация взята с сайта <http://www.content-filtering.ru/allinet/regulinet/regulinet> 249.

щая отсеивание порнографии, вирусов и спама. Одно из основных средств такой фильтрации-файерволлы. Фильтрацией занимаются многие коммерческие компании в России и за рубежом. Например, часто поисковые системы работают с включенными по умолчанию так называемыми «семейными фильтрами» (при желании их можно отключить). Эти фильтры предотвращают появление в результатах поиска сайтов с элементами порнографии и насилия. Фильтруют контент работодатели, не желающие, чтобы работники использовали служебный Интернет в неслужебных целях: по этой схеме с помощью файерволлов запрещают, например, службу ICQ, развлекательные и блогерские сайты. Средства фильтрации включены в браузеры, например в Microsoft Internet Explorer.

Главным государственным учреждением в Китае, осуществляющим онлайн-мониторинг, является Министерство государственной безопасности. Китай привлекает к сотрудничеству и местных интернет - провайдеров. В 2002 г. ведущие китайские интернет - предприниматели подписали обязательство повышать самодисциплину при пользовании сетью и содействовать «устранению вредной информации из Интернета». Наблюдение за пользователями ведется управлением в составе Госсовета КНР, основная задача которого – отсеивать всего неприемлемого с точки зрения органов государственной власти. Прежде всего, цензура обусловлена террористической и экстремистской угрозами безопасности страны. Контролируется деятельность социальных сетей. Кроме того, установлены специальные фильтры на все поисковые серверы<sup>96</sup>. Официально запрещен доступ к множеству зарубежных социальных сетей<sup>97</sup>.

Правоохранительными органами Китая успешно проводится работа по противодействию незаконным азартным играм в сети

---

<sup>96</sup> Рос. газ. 2011. 22 нояб.

<sup>97</sup> Рос. газ. 2009. 25 июня.

Интернет. Например, в восточной провинции КНР Фунзян пресечена деятельность сети виртуальных подпольных казино. В Китае, как и с 2009 г. в России, официально играть в рулетку разрешено лишь в специально отведенной для этого зоне – особом административном районе страны – Аомынь (Макао).

В мае 2011 г. Министерство обороны Китая официально объявило о появлении специальной структуры по контролю над Интернетом – «Он-лайн армии голубых мундиров». По заявлению официального представителя Минобороны Китая, возникла необходимость защиты интернет-ресурсов министерства от киберпреступников. По данным главной армейской газеты страны «Цзефан жибао», только в одном из военных округов ассигнования на подразделения «голубых мундиров» составляют десятки миллионов юаней, что эквивалентно нескольким миллионам долларов. Аналитики полагают, что появление в Китае «Он-лайн армии голубых мундиров» станет новым этапом ужесточения цензуры в китайском сегменте Интернета<sup>98</sup>.

Успешному контролю за содержанием интернет-сайтов способствует практика создания национальных ресурсов. В 2011 г. китайский телеком-гигант «China Mobile» совместно с национальным информационным агентством «Xinhua News Agency» запустили поисковую систему Panguso (в переводе на русский язык «Бог поиска»). Новый поисковик фильтрует выдачу информации, благодаря чему его пользователи могут видеть лишь те результаты поиска, которые прошли цензуру. По словам создателей, система оптимизирована под поиск веб-страниц, новостей, видео и аудиоконтента, а также изображений<sup>99</sup>.

С 1 сентября 2011 г. в Китае вступили в силу поправки к закону, регулирующие ответственность за незаконный доступ к пер-

---

<sup>98</sup> Российская газета. 2011. 26 мая.

<sup>99</sup> Российская газета. 2011. 24 февр.

сональным данным пользователей Интернета, предусмотрено наказание – до семи лет лишения свободы. Наиболее жестко наказываются попытки проникнуть и похитить пароли и любую другую информацию у 100 и более пользователей. Минимальный срок, который грозит нарушителям за взлом 20 компьютеров, составляет три года лишения свободы. Кроме тюремного заключения нарушители обязаны возмещать убытки, которые понесли компании или частные лица в случае взлома компьютеров или сетей. В последние годы в Китае стали особо популярны случаи хищения денег с банковских карточек при оплате товаров и услуг через Интернет. Нарушаются права как частных лиц, так и банковских структур. Имеют место взлом сетей государственных организаций и посягательства на государственную тайну. Например, в 2010 г. таких попыток зафиксировано на 67% больше, чем годом ранее<sup>100</sup>.

С 2012 г. в Белоруссии действует Закон «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет». Он запрещает посещение ряда сайтов, в основном порнографического характера. Кроме того, компании и предприниматели, зарегистрированные в Белоруссии, обязаны использовать только сайты в национальной доменной зоне BY. Обеспечение соблюдения требований закона возложено на органы внутренних дел, налоговые органы, органы государственной безопасности Комитета государственного контроля.

Очевидно, что государственное регулирование сети Интернет в Республики Беларусь идет по китайской модели и направлено на достижение аналогичных целей - обеспечение четкой идентификации пользователей, обеспечение контроля над нелегальным

---

<sup>100</sup> Российская газета. 2011. 30 авг.

программным обеспечением и контентом, фильтрация контента для пользователей.

Ограничения в сети Интернет практикуют и многие страны Персидского залива. В Саудовской Аравии контроль государства распространяется на все средства массовой информации, в том числе электронные. Интернет-запреты действуют с 2001 г. Поисковые запросы и личные письма проходят через систему фильтров. Весь трафик обрабатывается прокси-серверами государственной службы интернет-сервиса. Запреты на доступ к определенным сайтам выносятся по решению Совета министров. Всего запрещено более 400 тыс. сайтов Интернета, около 90% из которых носят порнографический характер. Самая распространенная причина для блокировки доступа к тому или иному ресурсу – стремление защитить исламские ценности. Запрещен доступ к сайтам правозащитных организаций, дискуссионным платформам и некоторым блогам, а также к ресурсам, содержащим информацию о наркотиках, алкоголе, азартных играх, изготовлении взрывчатых веществ. Иногда запретам подвергаются популярные ресурсы о здоровье, образовании и развлечениях. На официальном сайте службы интернет-сервиса пользователи всегда могут проверить, разрешен или запрещен конкретный ресурс. При этом более половины пользователей выражают обеспокоенность ограничениями в Интернете. Однако в саудовском сегменте Интернета сохраняется определенная доля свободы. Просмотреть запрещенные сайты можно с помощью телефонов BlackBerry. Пользователям доступна социальная сеть Facebook.

Аналогичные ограничения доступа к Интернету действуют и в Объединенных Арабских Эмиратах (ОАЭ): блокируются порталы и блоги, содержащие информацию о наркотиках и алкоголе и др. Запрещены поисковые запросы по 500 ключевым словам. Рас-

ширенный доступ к сети Интернет был возможен только в районе Теком Дубая, где располагаются ведущие СМИ, IT-компании и вузы. Несмотря на недовольство системой фильтров пользователей Интернета, органы власти усилили контроль и в Текоме. Решение о запрете ресурсов принимают государственное Агентство по регулированию телекоммуникаций и министерство коммуникаций, а реализуют два провайдера – Etisalat и Du. Государственному контролю и частичной цензуре подвергаются в ОАЭ и социальные сети: Twitter, Facebook и YouTube. Долгое время в стране были заблокированы сервис для хранения фотографий «Фликр», официальный сайт программы Skype и социальная сеть «В Контакте»<sup>101</sup>.

Южная Корея является одной из наиболее компьютеризированных стран мира. Однако и в этой стране широкий доступ к Интернету не обходится без определенных мер контроля и ограничений. В последние годы органы государственной власти активизировали деятельность по защите персональных данных пользователей Интернета и иной охраняемой законом информации. Вводится система для идентификации пользователей Интернета. Вместе с тем принятые меры пока не позволяют обеспечить полноценный режим законности и правопорядка в сети Интернет. К примеру, в 2011 г. в Южной Корее произошла крупнейшая за всю историю утечка персональных данных. Эксперты считают, что к зарубежным хакерам попала личная информация, касающаяся 30 миллионов корейских граждан, что составляет около 60 % населения всей страны<sup>102</sup>.

В США же многие попытки органов государственной власти осуществить правовое регулирование содержимого сайтов Интернета были пресечены судами на основании первой поправки к Кон-

---

<sup>101</sup> Там же.

<sup>102</sup> Там же.

ститутции. В связи с этим до 2010 г. Конгресс и органы исполнительной власти предоставляли коммерческому Интернету возможность саморегулирования, обеспечивая свободу правоотношений в этой сфере. Преобладало мнение, что доступ в Интернет должен поощряться как средство распространения знаний и следует не ограничивать расистские, ксенофобские и другие подобные высказывания, а убедительно противопоставлять им иные ценности.

Первая поправка к Конституции США является частью Билля о правах и гарантирует, что Конгресс США обязуется не издавать законов, ограничивающих пять основных свобод, в числе которых свобода слова и печати. Вместе с тем Верховный суд США в своих решениях делает ряд исключений из правила защиты, предоставляемой Первой поправкой. В частности, Верховный суд указал, что каждый человек имеет конституционное право обладать непристойным материалом в интимной сфере своего жилища, но нет конституционного права на предоставление кому-либо непристойного материала для частного пользования или даже приобретения такого материала для частного пользования<sup>103</sup>.

В 1996 г. Конгресс США принял Закон о запрете детской порнографии. Первая поправка к Конституции США не предоставляет право на владение «детской порнографией» даже в интимной сфере своего жилища.

По вопросу ограничения свободы слова Верховный суд США исходит из того, что пропаганда применения силы или нарушения закона не пользуется защитой в тех случаях, когда она направлена на подстрекательство к неминуемому совершению противоправных действий, а также приводит к вероятности подстрекательства к подобным действиям или их совершения.

---

<sup>103</sup> См.: Г.Коуэн. Свобода слова и печати: исключения из Первой поправки. Институт проблем информационного права. Серия «Журналистика и право». Вып. 53.

Свобода слова в США также может быть ограничена по принципу «предшествующего ограничения»: если высказывание признается непристойным или диффамационным (т.е. намеренно содержащим ложные сведения о том или ином лице, наносящие ущерб его репутации) в порядке гражданского или уголовного судопроизводства, то повторное применение этого высказывания влечет немедленную и необратимую санкцию.

Кроме того, законодательство США запрещает диффамацию. Пострадавшее от диффамации лицо вправе обратиться в суд и в соответствии с законом штата возместить нанесенный ущерб, за исключением случаев, когда закон штата объявляет эту диффамацию находящейся под защитой привилегии (например, заявление, сделанное в ходе судебного разбирательства). Верховный суд США предоставил диффамации ограниченную защиту, указав в своем решении, что государственные чиновники и общественные деятели не могут взыскивать ущерб, если им не удастся с убедительной ясностью доказать злой умысел в порочащем их репутацию заявлении.

Свобода слова и самовыражения, находящаяся под защитой Первой поправки, может быть ограничена для предоставления защиты детям. Верховный Суд США признал наличие насущного интереса в защите физического и психологического благополучия несовершеннолетнего.

В деле «Рено против Американского союза гражданских свобод» Верховный суд объявил неконституционными два положения Закона о коммуникационной этике, который наложил запрет на передачу неприличных сообщений детям в Интернете. В решении суд указал, что имеющееся в Законе обременение слова и самовыражения совершеннолетних является неприемлемым в тех случаях, когда имеются менее ограничительные, но столь же

эффективные средства достижения той законной цели, ради которой и был принят этот законодательный акт. Государственный интерес в отношении защиты детей от наносящих вред материалов не служит оправданием применения не вызванного необходимостью широкомасштабного подавления слова и самовыражения, адресованного совершеннолетним. Правительство США не имеет права заставлять взрослое население ограничиваться тем, что годится только для детей.

Верховный суд США установил различие по существу между Интернетом, с одной стороны, и радио, телевидением – с другой, указав, что широкомасштабные категорические запреты, содержащиеся в Законе о коммуникационной этике, не ограничиваются определенными временными пределами и не зависят от оценки со стороны того или иного органа, знакомого с уникальными характеристиками Интернета. В отличие от Интернета радио и телевидению в силу исторического развития предоставлялась наиболее ограниченная защита со стороны Первой поправки, потому что предупреждения не могли надлежащим образом защитить слушателя и зрителя от неожиданного содержания программ. В Интернете же риск случайно натолкнуться на неприличный материал является маловероятным, поскольку там для получения доступа к конкретному материалу требуется предпринять тот или иной ряд подтверждающих намерение шагов<sup>104</sup>.

До 2010 г. органы государственной власти США предоставляли коммерческому Интернету возможность саморегулирования, провозглашая свободу правоотношений в этой сфере. В 2010 г. в федеральной политике по этому вопросу наступил переломный момент. Увеличилось число злоупотреблений свободой Интерне-

---

<sup>104</sup> См.: Коуэн Г. Указ. соч.

та, в частности, незаконного сбора личной информации о гражданах для коммерческих целей (фишинг), обмана потребителей, в том числе с использованием финансовых пирамид. По данным ФБР, в 2007 г. свыше 200 тыс. граждан США стали жертвами мошенников в Интернете. Общая сумма ущерба от различного рода махинаций составила более 230 млн. долл.

Согласно Стратегии национальной безопасности США 2010 г.<sup>105</sup> в качестве одной из основных угроз обозначены широкомасштабные кибератаки. В связи с этим правоохранительные органы США обязаны принимать необходимые меры для защищенности киберпространства в целях защиты прав граждан, экономики, торговли, инфраструктуры жизнеобеспечения. В рамках проводимой работы особое внимание уделяется противодействию нарушениям прав в сфере интеллектуальной собственности. В этом активно задействованы органы прокуратуры: создана сеть специализированных прокуроров, занимающихся вопросами защиты объектов авторских и смежных прав, в том числе борьбы с интернет-пиратством. Более 200 прокуроров имеют указанную квалификацию<sup>106</sup>.

В системе Министерства юстиции США под руководством Генерального прокурора США создана Целевая группа по защите интеллектуальной собственности (Task Force on Intellectual Property, IP Task Force). Задача группы – противодействие преступлениям в сфере интеллектуальной собственности внутри страны и за ее пределами на основе тесного взаимодействия с правоохранительными органами США и международными партнерами. Подразделение функционирует под руководством замести-

---

<sup>105</sup> National security strategy of the United States. May 2010. Washington, DC // [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

<sup>106</sup> По материалам ежегодной региональной конференции по борьбе с интернет-пиратством и защитой интеллектуальной собственности, проводимой в Вильнюсе 16 – 17 мая 2011 г.

теля Генерального прокурора США и является основным звеном правоохранительной деятельности в рассматриваемой сфере<sup>107</sup>. Деятельность группы имеет положительные результаты. К примеру, в 2012 г. предъявлено официальное обвинение ряду топ-менеджеров сайта-файлообменника Megaupload.com в организации международного преступного сообщества, массовом нарушении авторских прав, в результате которого незаконно получено более 175 млн долл., нанесен ущерб правообладателям в размере свыше 500 млн долл.<sup>108</sup>

В США основанием для привлечения к ответственности за нарушения прав в сети является размер причиненного ущерба, что исключает преследование отдельных пользователей, например, за незаконное скачивание фильма. Правоохранительные органы проводят работу только в отношении самых активных нарушителей, выявляя всю цепочку владельцев незаконных ресурсов, при необходимости взаимодействуя с коллегами за рубежом. Например, в декабре 2011 г. окружным прокурором США по г. Невада предъявлено обвинение в мошенничестве, сговоре с целью отмывания денежных средств группе лиц, состоящей из 16 человек. В течение трех лет мошенники распространяли в сети Интернет информацию о продаже различных товаров, включая автомобили, суда и т.д., совершая мнимые сделки с покупателями. Ущерб от мошеннической схемы, распространенной за пределы США, составил 3 млн долл. Согласно законодательству США обвиняемым грозит до 60 лет тюрьмы и штраф в размере 1 млн долл.<sup>109</sup> Кроме того, в 2011 г. правоохранительными органами США выяв-

<sup>107</sup> См.: официальный сайт Министерства юстиции США: URL: <http://www.justice.gov/dag/iptaskforce/>

<sup>108</sup> См.: URL: <http://www.justice.gov/opa/pr/2012/January/12-crm-074.html>

<sup>109</sup> См.: официальный сайт ФБР: URL: <http://fbi.gov/lasvegas/press-releases/2011/sixteen-persons-charged-in-international-internet-fraud-scheme>

лена международная группа интернет-мошенников, распространившая вредоносные программы на более 4 млн компьютеров, расположенных в более чем 100 странах мира и принадлежащих не только частным лицам, но и правительственным, учебным заведениям, коммерческим организациям. Мошенническая схема принесла ее участникам незаконный доход в размере 14 млн долл.<sup>110</sup>

В последние годы наблюдаются попытки ужесточения законодательства США, регулирующего правоотношения в сети Интернет, что вызывает широкий общественный резонанс. В 2010 г. подготовлен законопроект «Защита киберпространства как национального достояния», предусматривающий защиту виртуального пространства радикальными методами. В соответствии с этим документом Президенту США предоставлялось право полностью отключать Интернет на территории страны на срок до 120 дней в случае чрезвычайных обстоятельств, запрещать поисковикам (Google, Yahoo и др.) обрабатывать запросы в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, связанных с безопасностью в сети Интернет. Документ подвергся критике и был заменен «Исполнительным законопроектом о координации в киберпространстве»<sup>111</sup>.

Активный протест со стороны крупных интернет-компаний вызвал законопроект «Остановить интернет-пиратство» (Stop Online Piracy Act – SOPA), согласно которому любой участник деятельности в сети Интернет обязуется по обращению правообладателя прекратить предоставление услуг ресурсу, обвиняемому в нарушении авторских прав или любой другой незаконной деятельности. Негативная реакция общественности была воспринята Конгрес-

---

<sup>110</sup> См.: официальный сайт ФБР: URL: <http://fbi.gov/newyork/press-releases/2011/manhattan-u.s.-attorney-charges-seven-undivided-for-engineering-sophisticated-internet>

<sup>111</sup> Рос. газ. 27 сент. 2011

сом США, который принял решение о заморозке проекта на неопределенный срок. Аналогично обстоит дело с проектом закона «Защитить интеллектуальную собственность» (Protect Intellectual Property Act – PIPA), устанавливающим цензуру в Интернете.

Вместе с тем уже более 10 лет в США действует Закон об авторском праве в цифровую эпоху (Digital Millennium Copyright Act – DMCA), разработанный в целях имплементации положений соглашений Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС). DMCA предусматривает ответственность за нарушение авторских прав с помощью Интернета, в то же время освобождая провайдеров от ответственности за действия пользователей в случае, если они не знали или не могли знать о незаконности размещенного контента. Нормы DMCA устанавливают баланс интересов правообладателей и пользователей Интернета, закрепляют понятие уведомления интернет-посредника правообладателем о нарушении авторского права, устанавливая форму такого уведомления<sup>112</sup>.

Исследования американских специалистов свидетельствуют о том, что эффективное противодействие правонарушениям в Интернете способствует экономическому росту, обеспечению безопасности государства и развитию здравоохранения. В связи с этим в стране идет процесс формирования нормативной правовой базы, регулирующей отношения в Интернете, практики выявления и привлечения к ответственности лиц, нарушающих правовой режим в сети, включая методику обеспечения доказательств по таким делам, организована система государственного контроля интернет-пространства.

Тенденция ограничения свободы Интернета в целях соблюдения принципа законности прослеживается и в странах Европейского союза. Франция стала первой европейской страной, законо-

---

<sup>112</sup> URL: <http://www.copyright.gov/legislation/dmca.pdf>

дательно закрепившей возможность ограничения доступа пользователей к Интернету. Выступая в мае 2011 г. перед саммитом стран «Большой восьмерки» в Довиле, Президент страны отметил, что не может быть параллельной Вселенной вне законов и морали. Никакой анархии в Интернете быть не должно, хотя никто не отрицает его новаторскую и созидательную роль. Этот тезис воплощен на практике: в соответствии с положениями французского законодательства сфера применения интернет-технологий находится под строгим контролем государства. С 2000 г. введена уголовная ответственность провайдеров за предоставление хостинга неидентифицированным пользователям. Все авторы сайтов, которые размещаются на местных серверах, обязаны предоставлять о себе полную информацию. В случае ее недостоверности законом предусмотрено наказание до шести месяцев тюрьмы. Законодательство предусматривает ответственность не только провайдеров, не обеспечивших проверку данных, но и пользователей.

С октября 2010 г. во Франции действует Закон о борьбе с пиратством в Интернете. Функции надзорного органа в этой сфере исполняет Высший комитет по распространению произведений искусства и защите авторских прав в Интернете (HADOPI). Одна из задач HADOPI – обеспечение соблюдения требований законодательства, направленного на борьбу с правонарушениями в Интернете, в том числе с незаконным скачиванием музыкальных записей и фильмов. Комитет уполномочен направлять пользователям предупреждения в форме электронных сообщений о том, что данный интернет-адрес был использован в целях, которые могут быть наказуемы в соответствии с уголовным законодательством.

Кроме того, HADOPI вправе с помощью частных компаний отслеживать обмен файлами, защищенными авторскими правами, и запускать механизм «трех предупреждений». Второе нарушение

ние является основанием для отправки дополнительного предупреждения по почте, а третье – для вызова в суд, который может приговорить нарушителя к штрафу в размере до 1500 евро, а также установить сроки закрытия доступа к Интернету (от одного месяца до года приостанавливается действие контракта с интернет-провайдером без права подписания нового контракта с другим провайдером). Интернет-провайдеры Франции обязаны заниматься выявлением IP-адресов, с которых осуществляется неправомерная деятельность, и сообщать эту информацию в HADOPI.

В составе МВД Франции действует Центральное управление по борьбе с преступностью в области технологий информатики и связи (далее – Управление), контролирующее содержание сайтов в Интернете. Для этого существует постоянно обновляемая правовая база в частности несколько специальных разделов закона LOPPSI 2, принятого в марте 2011 г. и регулирующего вопросы внутренней безопасности в стране на период до 2013 г. включительно. LOPPSI 2 предоставляет широкие полномочия полицейским по борьбе с киберпреступностью. В частности, без санкции суда они могут потребовать от провайдеров заблокировать доступ к сайтам, содержащим детскую порнографию и т.п. По собственному усмотрению Управление составляет «черные списки» сомнительных сайтов, которые провайдеры обязаны закрыть по требованию правоохранительных органов без особого права оспаривать такое решение.

Закон LOPPSI 2 позволяет правоохранительным органам с согласия органов прокуратуры внедряться в компьютеры пользователей, в частности с помощью троянских программ, для получения информации в ходе расследования таких тяжких преступлений, как торговля оружием, наркотиками, легализация незаконных денежных средств и др.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Рос. газ. 2011. 27 сент.

Таким образом, реализуется модель правового регулирования, при которой на провайдера возлагаются функции контроля и ликвидации незаконного контента, а ответственность за нарушение законодательства применяется и к пользователю, и к провайдеру, что подталкивает граждан к самоцензуре при использовании сети Интернет.

Определенные ограничения интернет-пространства введены в Великобритании. Несмотря на отсутствие специального законодательства, регулирующего эту область правоотношений, существует установившаяся еще до появления сети Интернет практика, которую применяют для разрешения спорных ситуаций в сети. По мере расширения Интернета все больше направлений в британском законодательстве адаптируются для защиты прав его пользователей. Поиск правонарушителей, действующих в Интернете, осуществляет Национальный отдел по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий.

Другая форма контроля в Интернете реализуется через деятельность общественных организаций: «Будь защищен онлайн», «Объединение против воровства авторских прав», «Группа соблюдения прав в Интернете», «Интернет-жертвы», «Папирус» (интернет-организация, которая занимается борьбой с сайтами, пропагандирующими самоубийство) и др. Одна из наиболее влиятельных организаций – «Интернет-наблюдение» (Internet Watch) занимается предотвращением распространения детской порнографии и материалов, разжигающих национальную и расовую ненависть в сети Интернет. Например, по инициативе «Internet Watch» крупнейшие компании, предоставляющие Интернет-услуги в Великобритании, заблокировали доступ к одной из страниц сайта «Википедия» о немецкой рок-группе The Scorpions. Правозащитники сочли, что изображение обнаженной девочки

на обложке одного из альбомов можно считать детской порнографией<sup>114</sup>.

В апреле 2010 г. Британский парламент принял Закон о цифровой экономике (Digital Economy Act), предусматривающий механизм отключения доступа пользователей от сети Интернет, многократно нарушивших авторские права, без решения суда, закрытие любого уличенного в пиратстве сайта и другие меры ограничительного характера. Закон вызвал широкий общественный резонанс в стране.

Проведенный анализ позволяет выделить ряд общих проблем, которые вызывают особую озабоченность мирового сообщества:

- угрозы национальной безопасности;

- распространение детской порнографии, наркотических средств и психотропных веществ;

- нарушения прав в сфере интеллектуальной собственности и компьютерной безопасности;

- нарушения прав потребителей;

- нарушения режима конфиденциальности персональных данных;

- продажа в Интернете контрафактных лекарств.

Важным шагом на пути к «оздоровлению» интернет-пространства стало создание Сети 24/7 в рамках взаимодействия стран «Большой восьмерки» (G8)<sup>115</sup>. Дежурный оперативный сотрудник в любое время суток 7 дней в неделю находится на постоянной связи в режиме реального времени со своими коллегами в национальных контактных пунктах. Сотрудничество со странами, не входящими в G8, осуществляется по каналам НЦБ Интерпола. Созданная схема непрерывного взаимодействия позволяет

---

<sup>114</sup> Рос. газ. 2011. 27 сент.

<sup>115</sup> Великобритания, Германия, Италия, Канада, Россия, США, Франция, Япония.

преодолеть «трансграничный фактор» и оперативно принять меры по сохранению электронных доказательств правонарушений в сети Интернет в случаях, когда сайт зарегистрирован на территории другого государства.

Таким образом, тема правового регулирования интернет-ресурсов активно обсуждается во всем мире. Об этом свидетельствует также и то, что в 2011 г. этот вопрос впервые был поднят на саммите G8 наряду с такими масштабными проблемами, как последствия природных катаклизмов в Японии, ядерная безопасность, борьба с терроризмом. Россия не является исключением: регулирование Интернета постоянно становится предметом научных исследований и законодательных инициатив.

### **2.3. Правовые основы свободы информации в сети Интернет в России**

Несмотря на широкое проникновение глобальных информационных сетей в жизнь общества, в нашей стране пока не выработано единого подхода к регулированию отношений, возникающих в связи с использованием таких сетей, хотя Россия скорее относится к странам, в законодательстве которых превалирует относительная свобода в механизме регулирования Интернета.

В российском законодательстве в настоящий момент отсутствует единое легальное определение понятия «Интернет», на что уже обращалось внимание. Поэтому практически каждый исследователь данной темы приводит свое определение Интернета.

В большинстве действующих нормативных правовых актов Интернет определяется через такое родовое понятие, как «информационно-телекоммуникационная сеть» - например, Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой

информации»; Федеральный Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; от 29.12.2010 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

В Указе Президента РФ от 17.03.2008 № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» Интернет определяется через такое понятие, как «информационно-телекоммуникационная сеть международного информационного обмена». В распоряжении Правительства РФ от 29.08. 1996 № 1319-р Интернет определяется как международная компьютерная сеть . В постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.12.1998 № 3384-II «О неотложных мерах по предупреждению распространения в России наркомании и токсикомании среди детей и молодежи» об Интернете говорится уже как о компьютерной информационной сети. В постановлении Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» определение Интернета уже не дается, и выражение «сеть Интернет» употребляется как общеизвестное и не требующее отдельной регламентации.

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации также встречаются попытки дать определение Интернета. Например, в распоряжении мэра г. Москвы от 20.07.2001 № 715-РМ «О разработке комплексной программы движения Москвы к информационному обществу»<sup>116</sup> Интернет определяется как всемирная компьютерная сеть.

---

<sup>116</sup> Вестн. Мэрии Москвы (приложение). 2001. Июль. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Регион».

Вышеперечисленные определения нельзя назвать полноценными определениями: в них лишь указывается родовое по отношению к Интернету понятие; при этом видовые признаки не раскрываются в достаточной мере<sup>117</sup>.

Попытки определения понятия «Интернет» можно встретить и в российских судебных актах. Так, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 16.01.2001 № 1192/00<sup>118</sup> по иску корпорации «Истман Кодак Компани» к предпринимателю без образования юридического лица А.В. Грундулу говорится, что сеть Интернет представляет собой объединение компьютеров, соединенных друг с другом посредством телефонной либо иной связи; с помощью этой сети можно обмениваться информацией; возможности данной сети широко используются коммерческими организациями для продвижения своих товаров на рынок, для покупки и продажи товаров.

Существенные положения по регулированию сети Интернет содержатся в Федеральном Законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», где дается понятие информационно-телекоммуникационной сети-это технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники. Определение Интернета через данное родовое понятие представляется довольно удачным, поскольку подчеркивает то, что передается по каналам Интернета именно информация, а не материя и не энергия. Более того, поскольку понятие информационно-телекоммуникационной сети является нормативным, именно от него следует отталкиваться, давая определение Интернета<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Андрющенко Е.С. Указ. соч. с.25

<sup>118</sup> Вестн. Высш. Арбитражного Суда Рос.Федерации. 2001. № 5.

<sup>119</sup> Андрющенко Е.С. Указ. соч. С.29.

В 2012 г. в указанном Законе впервые на законодательном уровне закреплены понятия, относящиеся к сети Интернет. Так, согласно ст.2 сайт в сети Интернет - совокупность программ для электронных вычислительных машин и иной информации, содержащейся в информационной системе, доступ к которой обеспечивается через сеть Интернет по доменным именам и (или) по сетевым адресам, позволяющим идентифицировать сайты в сети Интернет; страница сайта в сети Интернет - часть сайта в сети Интернет, доступ к которой осуществляется по указателю, состоящему из доменного имени и символов, определенных владельцем сайта в сети Интернет (понятия введены Федеральным законом от 28.07.2012 № 139-ФЗ).

Отдельная ст.15 в Законе посвящена использованию информационно-телекоммуникационных сетей, к которым относится и Интернет. Установлено, что на территории Российской Федерации использование информационно-телекоммуникационных сетей осуществляется с соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области связи, указанного Федерального закона и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Регулирование использования информационно-телекоммуникационных сетей, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, осуществляется в Российской Федерации с учетом общепринятой международной практики деятельности саморегулируемых организаций в этой области.

Использование на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационных сетей в хозяйственной или иной деятельности не может служить основанием для установления дополнительных требований или ограничений, касающихся регулирования указанной деятельности, осуществляемой

без использования таких сетей, а также для несоблюдения требований, установленных федеральными законами.

Пунктом 4 ст. 15 установлено такое ограничение свободы информации, как возможность установления федеральными законами обязательной идентификации личности, организаций, использующих информационно-телекоммуникационную сеть при осуществлении предпринимательской деятельности. При этом получатель электронного сообщения, находящийся на территории Российской Федерации, вправе провести проверку, позволяющую установить отправителя электронного сообщения, а в установленных федеральными законами или соглашением сторон случаях обязан провести такую проверку. Данное требование направлено на защиту свободы информации в сети Интернет от возможных злоупотреблений. При этом, однако, установлено, что передача информации посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей осуществляется без ограничений при условии соблюдения установленных федеральными законами требований к распространению информации и охране объектов интеллектуальной собственности. Передача информации может быть ограничена только в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами.

В целях защиты свободы информации от возможных злоупотреблений и нарушений основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц Федеральным законом от 28.07.2012 № 139-ФЗ в Федеральном Законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» введена ст. 15.1. («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»). Установлено, что в целях ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет», содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, создается 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).

В реестр включаются:

- 1) доменные имена и (или) указатели страниц сайтов в сети «Интернет», содержащих информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено;
- 2) сетевые адреса, позволяющие идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Создание, формирование и ведение реестра осуществляются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи (Министерство связи и массовых коммуникаций РФ), в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Основаниями для включения в реестр соответствующих сведений являются:

- 1) решения уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, принятые в соответствии с их компетенцией в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в отношении распространяемых посредством сети «Интернет»:

- а) материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и (или) объявлений о привлечении несовершенно-

летних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера;

б) информации 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;

в) информации о способах совершения самоубийства, а также призывов к совершению самоубийства;

г) информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено федеральными законами (введен Федеральным законом от 05.04.2013 № 50-ФЗ);

2) вступившее в законную силу решение суда о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Решение о включении в 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, может быть обжаловано владельцем сайта в сети «Интернет», провайдером хостинга, оператором связи, оказывающим услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в суд в течение трех месяцев со дня принятия такого решения.

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 Российской Федерации запрещено.

В течение суток с момента получения от провайдера хостинга уведомления о включении доменного имени и (или) указателя страницы сайта в сети «Интернет» в реестр владелец сайта в сети «Интернет» обязан удалить интернет-страницу, содержащую информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено. В случае отказа или бездействия владельца сайта в сети «Интернет» провайдер хостинга обязан ограничить доступ к такому сайту в сети «Интернет» в течение суток.

В случае непринятия провайдером хостинга и (или) владельцем сайта в сети «Интернет» указанных выше мер сетевой адрес, позволяющий идентифицировать сайт в сети «Интернет», содержащий информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, включается в реестр.

В течение суток с момента включения в реестр сетевого адреса, позволяющего идентифицировать сайт в сети «Интернет», содержащий информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, оператор связи, оказывающий услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обязан ограничить доступ к такому сайту в сети «Интернет».

Гарантии защиты детей от злоупотреблениями свободой информации в сети «Интернет» посвящена ст. 14 Федерального Закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», установившая особенности распространения информации посредством информационно-телекоммуникационных сетей. Данной статьей регламентировано, что доступ к информации, распространяемой посредством информационно-

телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», в местах, доступных для детей, предоставляется лицом, организующим доступ к сети «Интернет» в таких местах, другим лицам при условии применения административных и организационных мер, технических, программно-аппаратных средств защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Свобода информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в Интернете, регламентирована Федеральным Законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в ст. 10 которого установлено, что государственные органы, органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности используют сеть Интернет, в которой создают официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация. В качестве примера можно привести абз. 9 п. 4.4 приказа МЧС России от 29.06.2006 № 386 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», где указывается, что внутренние структурные подразделения органов государственной

власти по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий обязаны осуществлять сбор, обработку информации о работе МЧС России и ее регулярное размещение на официальном сайте МЧС России.

В случае, если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в сети «Интернет», указанная информация может размещаться на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого находится соответствующее муниципальное образование. Информация о деятельности органов местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район, может размещаться на официальном сайте этого муниципального района.

---

---

### **Глава 3.**

## **Работа прокуратуры по обеспечению законности реализации свободы информации в сети Интернет, средствах массовой информации**

В условиях глобального развития информационно-коммуникационных технологий особую актуальность представляют вопросы защиты свободы информации в интернет-пространстве. В последние годы сложилась негативная тенденция распространения через Интернет экстремистских и порнографических материалов, сцен насилия, жестокости, сведений о способах совершения суицида, об изготовлении и распространении наркотиков, психотропных веществ и их аналогов и иной информации. Свободный доступ к такой информации способствует пропаганде суицидального поведения, употребления наркотиков, психотропных веществ и их аналогов, иных противоправных действий. Особенно это касается несовершеннолетних пользователей сети, жизни и здоровью которых наносится особый вред.

Существенная роль в данной сфере отводится органам прокуратуры, которые, используя предоставленные законом полномочия, эффективно выявляют и устраняют опасные нарушения при реализации свободы информации, в том числе совершаемые с использованием сети Интернет.

### **3.1. Защита детей от содержащейся в сети Интернет информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию**

Процесс интенсивного развития информационной инфраструктуры создает серьезные предпосылки для нарушения прав несовершеннолетних в информационной сфере. В начале 2000-х г. широкую распространенность получили нарушения законодательства, направленного на защиту детей от распространения информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию. Такие нарушения не всегда были связаны с использованием сети Интернет и зачастую проявлялись в следующем:

публичная демонстрация фильмов без прокатного удостоверения и без предоставления зрителям полной и достоверной информации об имеющихся возрастных ограничениях для детской аудитории;

незаконная продажа, в том числе детям и подросткам, экземпляров аудиовизуальных произведений эротического и порнографического содержания в системе розничной торговли;

выпуск журналов, ориентированных на юношескую и подростковую аудиторию, с публикацией в них материалов, развращающих несовершеннолетних читателей, провоцирующих детей к раннему началу половой жизни;

розничная продажа продукции СМИ, специализирующихся на сообщениях и материалах эротического характера, вне специально предназначенных для этого помещений;

отсутствие мест продажи специализированной эротической печатной продукции;

продажа игр, игрушек, провоцирующих ребенка на агрессивные действия, вызывающих проявления жестокости, пробуждаю-

щих нездоровый интерес к проблемам, выходящим за рамки возрастной нормы (игрушки-приколы, имитирующие человеческие травмы или ампутированные части человеческого тела и т.п.).

В последние же годы все большую опасность получают нарушения свободы информации, наносящей вред здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, допускаемые с использованием сети Интернет.

В связи с этим одним из важнейших направлений обеспечения и развития правовых основ информационной безопасности как краеугольного принципа совершенствования правового регулирования распространения информации через информационно-коммуникационные сети выступает необходимость первоначального определения меры должного поведения применительно к самым незащищенным с правовой точки зрения субъектам, фактически участвующим в информационных отношениях, - детям. В этих условиях на первый план выходит проблема правовой защиты детей от распространения через информационно-коммуникационные сети информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

В связи с этим прокурорами на систематической основе ведется работа по защите детей от содержащейся в сети Интернет подобной информации, осуществляется эффективный надзор за исполнением законодательства в сфере защиты детей от содержащейся в сети Интернет информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию, в деятельности правоохранительных органов, средств массовой информации, органов и учреждений образования и культуры.

Еще в 2006 г. проводимые прокурорами проверки свидетельствовали об отсутствии в регионах комплексного подхода к выявлению преступлений, совершаемых с использованием высоких технологий, в том числе связанных с коммерческой сексуальной

эксплуатацией детей в сфере телекоммуникаций и компьютерной информации, а также об отсутствии должного взаимодействия между подразделениями органов внутренних дел, несмотря на то что годовой оборот только рынка детской порнографии к 2006 г. достигал 3,5 млрд. евро<sup>120</sup>.

Несмотря на постоянное увеличение зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 242.1 УК РФ, большую долю среди которых, как правило, занимают преступления данной квалификации в Интернете, очевидно, что количество выявленных преступлений этого вида не соответствует масштабу их фактического распространения в стране (в 2004 г. – 30, в 2005 г. – всего 54 преступления, связанные с изготовлением и оборотом материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних, из них 31 преступление выявлено в Интернете; в 2008 г. зарегистрировано 223 преступления, из них 187 - с использованием сети «Интернет»)<sup>121</sup>.

Большинство снимков и видеоматериалов, размещенных в сети, содержат сцены половых актов с малолетними, в том числе в циничной и извращенной формах, и имеют социально опасный характер. Каждый день в Интернете появляется около 200 новых изображений или видеоматериалов такого характера. По оценкам специалистов, количество сайтов, содержащих подобные материалы, составляет 200 тысяч, а приблизительный доход преступников - 3 млрд. долл. По информации Европейской комиссии ЕС, из числа детей, пользующихся Интернетом, более 44% сталкивают-

---

<sup>120</sup> По результатам проверок, проведенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ряде регионов в 2006 г. // URL: <http://genproc.gov.ru/management/interview/document-65749/>.

<sup>121</sup> По результатам проверок, проведенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ряде регионов в 2006 г. // URL: <http://genproc.gov.ru/management/interview/document-65749/>; Генеральная прокуратура РФ принимает меры, направленные на недопущение бесконтрольного распространения в сети Интернет порнографии с участием несовершеннолетних // URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-60821/>, новость от 17.09.2009.

ся с порнографическими и иными неприемлемыми материалами, 40% -со случаями онлайн-овых обращений людей, просивших о личной встрече с ними, причем 14% из числа этих детей действительно пытаются откликнуться на подобные просьбы. Согласно результатам опросов зарубежных исследователей, около 90% детей в возрасте до 16 лет, посещающих Интернет, сталкивались в сети с порнографическими материалами<sup>122</sup>.

При том что основным способом обнаружения порносайтов как прежде, так и сейчас является поисковая деятельность сотрудников правоохранительных органов, органами внутренних дел не осуществлялся должный мониторинг с целью выявления фактов изготовления и распространения в Интернете порнографической продукции с изображением несовершеннолетних, проведение оперативно-розыскных мероприятий и заведение дел оперативного учета производилось не в каждом случае обнаружения признаков такого рода преступлений; практически не документировались розыскные мероприятия по выявлению и пресечению преступлений в сфере детской порнографии. Например, в г. Екатеринбурге Свердловской области гражданин А. в течение полугода, используя персональный компьютер, публиковал в Интернете информацию о наличии у него порнографических материалов и разместил на своем сайте заранее скопированные им из Интернета фотографические изображения и фильмы порнографического содержания с участием несовершеннолетних, открыл доступ к своему сайту для просмотра и копирования имеющихся на нем порноматериалов, регулярно получал вознаграждение за предоставление своих ресурсов другим абонентам. Толь-

---

<sup>122</sup> Генеральная прокуратура РФ принимает меры, направленные на недопущение бесконтрольного распространения в сети Интернет порнографии с участием несовершеннолетних // URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-60821/>, новость от 17.09.2009.

ко после этого в отношении него было возбуждено уголовное дело по ст. 242.1 УК РФ. Несмотря на постоянно осуществляемый отделом ГУВД г. Москвы мониторинг объявлений и предложений, размещенных на сайтах в Интернете, гражданин М. в период с января по ноябрь 2005 г. использовал свой персональный компьютер, который имел подключение к Интернету, для администрирования, редактирования и рекламы сайтов, содержащих порнографические фото- и видеоматериалы с участием обнаженных детей, в том числе вступающих в половые акты. В ходе почтовой переписки пользователь предоставлял доступ через Интернет к содержимому жестких дисков своего системного блока, осуществлял перенос, обработку и тиражирование видеоматериалов порнографического характера, которые в дальнейшем реализовывал за плату заказчикам. Его деятельность была пресечена только через год<sup>123</sup>.

В связи с подобными фактами Генеральной прокуратурой РФ Министру внутренних дел РФ было внесено представление об устранении нарушений законов в сфере защиты несовершеннолетних от преступлений, совершаемых с использованием новых информационных технологий, включая Интернет<sup>124</sup>, в котором присутствовали требования по устранению нарушений закона в работе по противодействию преступлениям, связанным с распространением детской порнографии, и иным видам сексуальной эксплуатации несовершеннолетних, обеспечить оперативное реагирование на все случаи вовлечения малолетних и несовершеннолетних в занятие проституцией и порнобизнес, в том числе с использованием информационных технологий, включая Интернет,

---

<sup>123</sup> По результатам проверок, проведенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ряде регионов в 2006 году // URL: <http://genproc.gov.ru/management/interview/document-65749/>.

<sup>124</sup> Там же.

а также по принятию мер по обеспечению постоянного контроля за работой, направленной на защиту детей от сексуальной эксплуатации и преступных посягательств на половую неприкосновенность со стороны руководящего состава ОВД.

Надо отметить, что службами органов внутренних дел в большинстве регионов не планируются и не проводятся регулярные проверки соблюдения законодательства о защите несовершеннолетних от распространения информационной продукции, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от реализации им эротической продукции. Проводимые подразделениями органов внутренних дел мероприятия по противодействию распространению детской порнографии в сети Интернет стабильно страдают формализмом, отсутствием должной координации, выражающейся в отсутствии полного и своевременного обмена информацией. Вне сферы деятельности подразделений органов внутренних дел, специализирующихся на борьбе с организованной преступностью, остается выявление преступных связей лиц, занятых изготовлением и оборотом порнографии, в том числе через Интернет. Преступные посягательства на детей посредством размещения информации, способствующей совершению преступлений в сетях мобильной связи, вообще находятся вне сферы правоохранительной деятельности. Редкостью стало в настоящее время раскрытие порностудий. Подавляющее большинство преступников, выявленных в связи с незаконным оборотом порнографических материалов, в том числе детской порнографии, - распространители. Что же касается главных организаторов порноиндустрии, то они в большинстве своем уходят от ответственности, а потерпевшие от их преступной деятельности несовершеннолетние в течение длительного времени продолжают подвергаться сексуальной эксплуатации.

Выявляются такие преступления, как правило, случайно, к уголовной ответственности привлекаются один - два человека. Их соучастники и криминальные взаимосвязи не устанавливаются. Несмотря на то что порнобизнес приобретает все более организованный, межрегиональный и транснациональный характер, преступные группы в указанной сфере практически не выявляются. Судя по результатам проверок, организованные преступные группы и преступные сообщества, занимающиеся оборотом детской порнографии, а также совершением иных преступлений против несовершеннолетних с использованием новых информационных технологий, изобличаются в единичных случаях.

Крайне высокий уровень латентности таких преступлений обуславливает необходимость создания «горячих линий» для получения правоохранительными органами сообщений (в том числе анонимных) от граждан и общественных объединений о «подозрительных» сайтах, на которых может содержаться детская порнография и иная незаконная информация. Такой подход соответствует общемировой тенденции развития правоохранительной практики в указанной сфере, учитывает психологию людей, предпочитающих сообщать о преступлениях анонимно.

Прокурорами на постоянной основе ведется поисковая работа по обнаружению сайтов, где с нарушениями действующего законодательства размещается информация, наносящая вред жизни, здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних. Еще в 2009 г. Генеральная прокуратура РФ по результатам данного мониторинга признала неудовлетворительной работу органов связи и надзора в сфере защиты детей от содержащейся в сети Интернет информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию, не использующих в полной мере свои полномочия по воздействию на про-

вайдеров, не принимающих мер к предотвращению распространения информации, растлевающих детей и способствующих преступлениям против несовершеннолетних.

Опыт зарубежных стран свидетельствует об эффективности использования таких способов обеспечения безопасного доступа к Интернету, как блокирование сайтов, фильтрация и классификация веб-сайтов, отслеживание активности Интернет-пользователей, контроль над ними, установление ответственности в отношении провайдеров, предоставляющих доступ к информации, вредной для несовершеннолетних. Вместе с тем органы связи и надзора в этой сфере не используют в полной мере свои полномочия по воздействию на провайдеров, не принимающих мер к предотвращению распространения информации, растлевающих детей и способствующих преступлениям против несовершеннолетних. Еще в 2009 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации предложила Министерству связи и массовых коммуникаций РФ рассмотреть вопрос о принятии конкретных мер, направленных на ограждение детей от информации, наносящей им вред, и недопущение использования сети «Интернет» в целях сексуальной эксплуатации и совершения иных преступлений против несовершеннолетних<sup>125</sup>. В настоящее время прокуроры не ослабляют внимание по надзору за исполнением законодательства в сфере защиты детей от содержащейся в сети Интернет информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию, в деятельности средств массовой информации, органов и учреждений образования и культуры. На постоянной основе продолжает проводиться поисковая работа по обнаружению сайтов, где размещается информация, наносящая вред жизни, здоровью, нравственному и духовному развитию детей.

---

<sup>125</sup> Генеральная прокуратура РФ принимает меры, направленные на недопущение бесконтрольного распространения в сети Интернет порнографии с участием несовершеннолетних // URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-60821/>, новость от 17.09.2009.

В целях их защиты от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, распространяемых в сети Интернет, прокуроры обращаются в суды с исками, в которых требуют обязать интернет-провайдеров, обеспечивающих техническую возможность подключения пользователей к сети Интернет, ограничить доступ к сайтам, причиняющим вред жизни и здоровью детей, в том числе пропагандирующим «экстремальные» и иные способы суицида, через которые осуществляется реклама и реализация запрещенных препаратов, содержащих наркотические и психотропные вещества.

Так, по иску прокурора Амурской области Благовещенский городской суд возложил на интернет-провайдеров обязанность ограничить доступ к сайтам, пропагандирующим «экстремальные» и иные способы суицида. В связи с ненадлежащей организацией в школах контентной фильтрации на используемых в учебном процессе персональных компьютерах директорам более 60 школ внесены представления об устранении нарушений законодательства об образовании и информационной безопасности<sup>126</sup>.

Прокуратуры Володарского района г. Брянска, Самарской области приняли аналогичные меры по ограничению доступа пользователей к размещенной в сети Интернет информации о методике получения из лекарственных препаратов (применяемых для лечения простудных заболеваний и других) наркотических средств. В Республике Адыгея по результатам рассмотрения исков прокурора г. Майкопа интернет-провайдеры прекратили доступ к сайтам, через которые осуществлялись реклама и реализация запрещенных курительных смесей, порошков и солей для ванн, содержащих наркотические и психотропные вещества<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Органы прокуратуры принимают меры по защите несовершеннолетних и молодежи от информации, распространяемой в сети Интернет, причиняющей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию // Новость от 14.10.2011 // URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-73622/>.

<sup>127</sup> Там же.

В последнее время по искам органов прокуратуры суды выносят решения по фактам неисполнения школами, имеющими подключение к сети Интернет, обязанности по применению средств фильтрации негативной информации и иных технических средств, предназначенных для защиты несовершеннолетних от негативной информации, распространяемой по сети Интернет. Суды обязывают нарушителей ограничивать доступ к вредным интернет-сайтам, в некоторых решениях достаточно подробно разъясняют, как это сделать. Например, Чернышковский районный суд Волгоградской области в решении от 30 мая 2011 г. указал, что ограничение следует произвести посредством добавления на пограничном маршрутизаторе правил фильтрации IP-адресов указанных сайтов<sup>128</sup>.

Помимо исковой работы, прокурорами используется весь комплекс мер прокурорского реагирования в сфере защиты детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию.

Так, прокурорскими проверками практически во всех субъектах Российской Федерации выявлено, что в общеобразовательных учреждениях либо отсутствует система контентной фильтрации, либо используемая система не обеспечивает полной защиты от доступа на интернет-ресурсы, не связанные с образовательной деятельностью. В результате с компьютеров образовательных учреждений осуществляется бесконтрольное использование учащимися школ сайтов, на которых размещаются материалы экстремистского и порнографического характера, реклама наркотических средств.

В целях обеспечения ограничения свободного доступа к Интернет-ресурсам с негативным содержанием прокурорами при-

---

<sup>128</sup> «Правовая защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: Расширенный научно-практический комментарий»(Иванов И.С.)(Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012)

нимается весь комплекс мер прокурорского реагирования. Как правило, прокурорами вносятся представления об устранении выявленных нарушений или направляются в суд исковые заявления с требованиями об обязанности ограничить доступ к подобным ресурсам. Так, в 2011 г. органами прокуратуры Республики Башкортостан внесено 50 представлений директорам образовательных учреждений об устранении нарушений в указанной сфере, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 177 лиц, в суды к образовательным учреждениям предъявлено 385 заявлений, которые рассмотрены и удовлетворены. В Чеченской Республике прокурором Шалинского района в декабре 2011 г. в суды предъявлено 28 исков о признании бездействия директоров общеобразовательных учреждений незаконным и установке программного обеспечения (контент-фильтров), исключающего доступ учащихся к информации, содержащей материалы экстремистского характера.

Прокурором Московского района г. Рязани установлено, что в ряде школ действуют локальные правовые акты, устанавливающие правила использования сети Интернет в ходе реализации образовательного процесса, в которых предусматривалось, что технические средства и программное обеспечение не могут обеспечить полную фильтрацию ресурсов сети Интернет вследствие частого обновления ресурсов. При этом образовательные учреждения не несли никакой ответственности за случайный доступ к подобной информации. По протестам прокурора в правила внесены изменения.

В Республике Коми прокурорами принесено 130 протестов на локальные правовые акты, регламентирующие правила пользования сетью Интернет в образовательных учреждениях. Аналогичные протесты приносились прокурорами в Республике Карелия

и Нижегородской области. В ряде образовательных учреждений Сысольского района Республики Коми на протяжении длительного времени правила пользования сетью Интернет вообще отсутствовали, в связи с чем прокурором района директорам школ внесено 6 представлений об устранении нарушений закона.

Значительное количество выявляемых прокурорами нарушений в рассматриваемой сфере свидетельствует о непринятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мер к осуществлению координации работы по подключению общеобразовательных учреждений области к Интернету, об отсутствии методического и информационного обеспечения деятельности по исключению доступа обучающихся учреждений к ресурсам, несовместимым с задачами воспитания. В связи с этим прокуратурой Томской области в 2010 – 2011 гг. направлено 3 представления об устранении нарушений закона в адрес губернатора области, а также начальника департамента общего образования области. Аналогичные представления вносились в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования и органы местного самоуправления в республиках Алтай, Марий Эл, Красноярском крае, Вологодской, Кемеровской, Курганской, Тульской, Ульяновской областях, Еврейской автономной области.

В Мурманской и Псковской областях прокурорами выявлялись нарушения закона, связанные с неограничением доступа несовершеннолетних к негативной информации в сети Интернет в компьютерных клубах, в Республике Хакасия, Вологодской, Сахалинской и Тверской областях – в библиотеках.

В Ставропольском крае и Тамбовской области прокуроры реагировали на аналогичные факты в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования.

***В последнее время актуализировалась проблема подростковых самоубийств, чему во многом способствует доступность информации, пропагандирующей суицид в сети Интернет.*** Так, прокурорами в Ростовской области в 2011 г. выявлено 20 свободных для посещения интернет-сайтов, описывающих 150 способов самоубийства, в том числе 30 экстремальных. Учитывая, что подобная информация оказывает негативное влияние на психику несовершеннолетних, наносит вред их нравственному, физическому, духовному развитию, может нанести вред их здоровью, прокуратурой области предъявлено 6 исковых заявлений об ограничении провайдеров ограничить доступ к указанным сайтам. Прокуратурой г. Белгорода в 2011 г. в суд направлено 104 исковых заявления к провайдерам об ограничении доступа к таким сайтам. Аналогичные иски предъявлялись органами прокуратуры в Республике Ингушетия, Забайкальском крае, Амурской области, г. Санкт-Петербурге.

Федеральным законом 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» регламентировано ведение так называемого «черного списка» - реестра страниц и сайтов, где размещается запрещенная к распространению в Российской Федерации информация. Указанный Закон вступил в силу 1 ноября 2012 г.

Данное нововведение направлено на ограничение доступа к противоправной и социально опасной для граждан, в первую очередь для жизни, здоровья и развития детей, информации, размещаемой в Интернете.

В соответствии с законодательными новеллами создается единая автоматизированная информационная система «Единый ре-

есть 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. Главная цель - ограничение доступа к сайтам, на которых размещается такая информация.

Созданием, формированием и ведением реестра занимается Роскомнадзор (Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций), который может привлекать к этому оператора реестра - зарегистрированную в России НКО, владеющую необходимыми техническими средствами.

Как сообщил один из разработчиков законодательных новелл, «реестр страниц и сайтов, где размещается вредная для детей информация - так называемых «черных списков», - это никакая не цензура, никто не сидит и не вычеркивает. Механизм такой: только по трем видам информации организацией (оператором) будет осуществляться мониторинг интернет-пространства. Если на каком-то сайте обнаруживается информация с детской порнографией, инструкции по производству или приобретению наркотиков и инструкции по осуществлению суицида, то организация сообщает об этом в Роскомнадзор. Это ведомство направляет уведомление владельцу сайта и хостинг-провайдеру. Владелец должен сам удалить этот опасный контент в течение суток. Если он это не делает, в течение суток это делает хостинг-провайдер. Если ни тот, ни другой это не делают, то информация не вырезается. Сайт или страница сайта - вообще IP-адрес включается в реестр, где размещается эта опасная информация».<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> [http://ria.ru/trend/black\\_list\\_illegal\\_site\\_11072012/](http://ria.ru/trend/black_list_illegal_site_11072012/)

Роскомнадзор следит в том числе и за таким противоправным контентом в Интернете, как пропаганда войны или разжигание межнациональной розни. В этом случае ресурс будут включать в реестр только по решению суда.

Учитывая распространенность нарушений действующего законодательства по защите несовершеннолетних от размещаемой в Интернете информации, наносящей вред их жизни, здоровью, нравственному и духовному развитию, Генеральная прокуратура РФ ориентирует прокуроров субъектов Российской Федерации на принятие исчерпывающих мер реагирования по защите несовершеннолетних и молодежи от разрушительной для их психики информации, распространяемой посредством сети Интернет, а также на усиление надзора в сфере соблюдения в образовательных учреждениях прав детей на защиту от информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию.

### **3.2. Противодействие распространению экстремистских материалов посредством сети Интернет и средств массовой информации**

Согласно ст. 1 Федерального закона от 25.07. 2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» под экстремистской деятельностью (экстремизмом) понимается в том числе массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения.

Экстремистские материалы- предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осу-

ществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Одной из наиболее эффективных мер по противодействию экстремистским проявлениям в Российской Федерации является пресечение распространения экстремистских материалов. При этом у прокуратуры имеются обширные возможности по противодействию распространению экстремистских материалов в сети Интернет, которые достаточно эффективно реализуются.

Можно выделить несколько основных этапов по выявлению и пресечению прокурорами материалов экстремистской направленности:

- 1). выявление и фиксация материалов экстремистской направленности;
- 2). Признание материалов экстремистскими;
- 3). Пресечение распространения экстремистских материалов.

Экстремистские материалы выявляются прокурорами в ходе:  
мониторинга средств массовой информации;  
мониторинга сети Интернет;

изучения материалов доследственных проверок и уголовных дел по фактам совершения преступлений экстремистской направленности, материалов оперативно-розыскной деятельности;

проверок исполнения законодательства о публичных мероприятиях;

проверок исполнения законодательства о предвыборной агитации;

проверок коммерческих структур и некоммерческих организаций, осуществляющих изготовление, хранение и распространение печатной и аудио-визуальной продукции (книжные магазины, киоски, точки по продаже и прокату видеофильмов и музыкальных произведений и др.);

других мероприятий.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации № 362 от 19.11.2009 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» прокурорам в целях недопущения использования средств массовой информации, сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности предписано организовать их мониторинг. Под средством массовой информации в соответствии со ст. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации» понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма кино-хроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием). Под периодическим печатным изданием понимается газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное наименование (название), текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год. Радио-, теле-, видео-, кинохроникальная программа - это совокупность периодических аудио, аудиовизуальных сообщений и материалов (передач), имеющая постоянное наименование (название) и выходящая в свет (эфир) не реже одного раза в год.

Кроме того, как уже говорилось, к средствам массовой информации относятся официально зарегистрированные в качестве СМИ и интернет-сайты.

Мониторинг СМИ – это отслеживание в средствах массовой информации публикаций, сообщений и выступлений, соответствующих заданной тематике.

Мониторинг включает в себя:

наблюдение за рядом потенциальных источников (телеканал, радиостанция, периодическое печатное издание, интернет-сайт и т.п.);

сохранение найденного материала;

фильтрацию и категоризацию;

передачу собранного материала для дальнейшего анализа.

Сведения, полученные в ходе проведения мониторинга, систематизируются и передаются руководителю подразделения для принятия решения об организации проверки.

Наиболее распространенным и доступным для мониторинга видом СМИ являются периодические печатные издания (особенно местные, издаваемые на поднадзорной соответствующей прокуратуре территории), которые необходимо изучать и анализировать по мере их выпуска.

Другими доступными для мониторинга СМИ являются официально зарегистрированные интернет-издания периодических печатанных изданий.

Для эффективного мониторинга данного вида СМИ целесообразно ежедневно просматривать содержимое указанных ресурсов, а также использовать возможности интернет-сайтов, аккумулирующих новости с других ресурсов, и «новостные ленты».

Наиболее сложными для непосредственного мониторинга являются телевизионные и радиовещательные СМИ, поскольку они требуют значительных временных затрат и сложны для фиксации.

В целях наибольшей эффективности данной работы прокурорам, как правило, рекомендуется сосредоточивать основные уси-

лия на мониторинге местных телерадиовещательных СМИ, а в случае выявления материалов экстремистского содержания получать в редакциях соответствующих СМИ копии материалов, вышедших в эфир.

Мониторинг интернет-ресурсов на предмет выявления экстремистских материалов проводится прокурорами ежедневно.

Наиболее эффективным методом выявления материалов экстремистского содержания является использование поисковых сайтов, таких как [www.google.ru](http://www.google.ru), [www.yandex.ru](http://www.yandex.ru), [www.aport.ru](http://www.aport.ru), [www.mail.ru](http://www.mail.ru) и др.

В целях выявления интернет-сайтов, содержащих экстремистские материалы, уже включенные в федеральный список экстремистских материалов, прокуроры вводят в поисковую запросную строку на поисковом сайте наименование (или отдельные фразы из наименования) указанных материалов, имена их авторов.

Федеральный список экстремистских материалов размещен на официальном сайте Министерства юстиции РФ в подразделе «деятельность в сфере некоммерческих организаций» раздела «деятельность» ([www.minjust.ru/ru/activity/nko/fedspisok/](http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/fedspisok/)).

В целях выявления экстремистских материалов, еще не признанных таковыми судами и не включенных в федеральный список, в поисковую запросную строку на поисковом сайте вводятся фразы, содержащие заведомо экстремистские высказывания, а также наименования запрещенных экстремистских и террористических организаций, имена их лидеров.

Для большей эффективности обнаружения экстремистских материалов прокурорами изучается не только страница, выданная поисковой системой, но и весь интернет-сайт, а также размещенные на нем активные гиперссылки с целью выявления других материалов экстремистского содержания.

Зачастую с целью скрыть от правоохранительных органов факт размещения экстремистских материалов используются сокращенные наименования экстремистских материалов или их обозначение с использованием латинских букв, поэтому в поисковые запросы помимо фраз на русском языке целесообразно вводить также слова и выражения с использованием сокращений и латинских букв.

В ходе изучения материалов доследственных проверок и уголовных дел по фактам совершения преступлений экстремистской направленности и материалов ОРД прокуроры обращают внимание на:

установленные факты распространения листовок, литературы и иных материалов;

материалы, изъятые в ходе проверок, обнаруженные при производстве осмотра места происшествия, обыска, выемки и других действий.

Кроме того, органы прокуратуры требуют от органов следствия и дознания устанавливать факты участия подозреваемых, обвиняемых и иных лиц в деятельности экстремистских организаций, а также выяснять причины формирования экстремистских идей с целью выявления источников распространения экстремистских материалов.

Статьей 10 Федерального закона № 54-ФЗ от 19.06. 2004 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» предусмотрено, что организатор публичного мероприятия и иные граждане с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию

о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии. Для проведения предварительной агитации могут использоваться средства массовой информации, устные призывы, распространяться листовки, плакаты и объявления, использоваться иные не запрещенные законодательством Российской Федерации формы агитации.

Также законом предусмотрено право организатора и участников публичного мероприятий на изготовление и распространение средств наглядной агитации.

В связи с изложенным прокуроры до начала публичного мероприятия получают в органах местного самоуправления информацию о готовящихся акциях, их организаторах и участниках с целью выявления возможных фактов распространения экстремистских материалов под видом предварительной агитации и в ходе проведения мероприятия.

Кроме того, в ходе проведения публичного мероприятия прокуроры ориентируют органы внутренних дел на выявление фактов распространения листовок и иных материалов с признаками экстремизма и их фиксации.

Впоследствии прокуроры получают указанные сведения из органов внутренних дел и при наличии оснований инициатируют проведение соответствующих проверок.

Частью 3 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ от 12.06.2006 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фо-

тографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума и иной группой участников референдума в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

Таким образом, при проведении проверок исполнения законодательства о предвыборной агитации прокуроры изучают представленные в избирком агитационные материалы с целью возможного выявления в них признаков экстремизма.

Кроме того, выявление таких материалов возможно в ходе изучения материалов проверок, проведенных избирательными комиссиями по фактам незаконного распространения агитационных материалов.

Например, указанием прокуратуры Самарской области от 29.06.2010 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму» прокурорам предписано ежеквартально проводить проверки в книжных магазинах и торговых фирмах, распространяющих печатную продукцию, издательствах, редакциях газет и журналов с целью выявления фактов публикации, распространения книг и журналов и иных информационных материалов экстремистского характера.

Учитывая, что в Федеральный список экстремистских материалов включены не только печатные издания, но и видеофильмы и музыкальные произведения, прокурорами также проводятся проверки в торговых точках, где реализуется такая продукция

(пункты продажи и проката DVD и CD дисков и т.д.). Поскольку непосредственный осмотр всей реализуемой в торговых точках и изготавливаемой в издательствах продукции занимает продолжительное время, прокурорам рекомендуется получать у издателей и продавцов список реализуемых произведений, после чего сверять его с федеральным списком экстремистских материалов.

Кроме того, как правило, крупные изготовители и продавцы печатных изданий и аудиовизуальных произведений размещают список продукции в сети Интернет на своих сайтах.

Факты изготовления, наличия и распространения могут быть зафиксированы органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, в рамках полномочий, предоставленных УПК РФ, при проведении соответствующих проверок, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность в ходе осуществления оперативных мероприятий.

Данные материалы могут быть получены прокурорами в рамках полномочий, представленных УПК РФ и Федеральном Законе «Об оперативно-розыскной деятельности».

Вместе с тем Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», законодательством о противодействии экстремистской деятельности *не определен порядок фиксации фактов изготовления, хранения и распространения экстремистских материалов, в том числе в сети Интернет.* В связи с этим целесообразным представляется следующий порядок фиксации материалов, выявленных в сети Интернет, разработанный Генеральной прокуратурой РФ.

При выявлении факта распространения экстремистских материалов составляется соответствующий рапорт на имя руководителя, который является отправной точкой для осуществления дальнейших проверочных действий.

Для непосредственной фиксации факта распространения экстремистских материалов составляется акт осмотра материалов интернет-сайта (по аналогии с актом осмотра предметов и документов в рамках оперативно-розыскной деятельности).

При составлении акта осмотра предусмотрено приглашение понятых и специалиста в области информационных технологий, а в случаях, если имеются публикации на иностранном или национальном языках, - переводчика.

Осмотр начинается с указания места, времени, присутствующих лиц и применяемых технических средств (модем, системный блок, монитор, принтер и т.п.).

Перед началом осмотра участвующим лицам разъясняются их права. В ходе осмотра в окне доменных имен вводится адрес интернет-ресурса. В акте осмотра описывается каждая из открываемых страниц интернет-ресурса, интересующие страницы проецируются на экран компьютера, распечатываются, скрепляются оттиском печати и заверяются подписями участвующих лиц, о чем делается запись в акте осмотра.

В случае изъятия из сети Интернет видеофайлов страница с размещенным на ресурсе видеофайлом распечатывается, скрепляется печатью и заверяется. Видеофайл просматривается с участием присутствующих лиц, после чего копируется на электронный носитель (флэш-карту, лазерный диск и т.д.), о чем делается запись в акте осмотра, к которому прилагаются изъятые документы и носители электронной информации.

С целью своевременного решения вопроса об ограничении доступа к интернет-ресурсу необходимо в ходе проверки устанавливать его место регистрации и владельцев.

Аналогичным образом путем составления акта осмотра могут быть зафиксированы факты изготовления, хранения и распростра-

нения экстремистских материалов и в других случаях их выявления (в СМИ, организациях, реализующих печатную продукцию, и т.д.) с учетом специфики проводимых проверочных действий.

После описанной выше процедуры выявления экстремистских материалов необходимо **официально признать их экстремистскими.**

Согласно ст. 13 Федерального Закона «О противодействии экстремистской деятельности» на территории Российской Федерации запрещаются распространение экстремистских материалов, а также их производство или хранение в целях распространения. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, производство, хранение или распространение экстремистских материалов является правонарушением и влечет за собой ответственность.

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.

В КоАП РФ имеется только одна ст. 20.29, которой установлена ответственность за распространение экстремистских материалов. При этом ответственность по данной статье возникает только за массовое распространение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения.

Обязательным условием привлечения виновных лиц к административной ответственности является распространение материалов, уже включенных в федеральный список экстремистских материалов.

Изложенное фактически делает невозможным признание информационных материалов экстремистскими в рамках производства по делу об административном правонарушении.

Таким образом, признание информационных материалов экстремистскими возможно в ходе гражданского или уголовного судопроизводства.

В настоящее время складывается практика признания информационных материалов экстремистскими в рамках гражданского судопроизводства.

Наиболее важное значение при подготовке представления в суд о признании информационных материалов экстремистскими имеет качественно проведенное прокурором исследование, а в рамках уголовного судопроизводства – экспертиза указанных материалов, надлежащая оценка специалистами (экспертами) смысловой направленности материала.

При назначении исследований информационных материалов важное значение приобретает вид исследования, компетенция специалиста (эксперта), его опыт работы, квалификация.

Для принятия решения о признании в судебном порядке материалов экстремистскими экспертами должно выясняться наличие призывов к осуществлению экстремистской деятельности либо обоснование, оправдание необходимости осуществления такой деятельности, наличие информации, обосновывающей или оправдывающей практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Наиболее распространенными видами исследований (экспертиз) информационных материалов являются: лингвистические, психолого-лингвистические, психолингвистические, социаль-

но-психологические. Также исследования (экспертизы) проводятся в области истории, религии, политологии, этнологии и др.

При назначении исследований следует учитывать задачи их проведения, имеющиеся материалы, фактические обстоятельства их распространения.

Задачами лингвистического исследования (экспертизы) являются:

толкование и разъяснение значений и происхождение слов, словосочетаний, устойчивых фразеологических выражений (идиом);

интерпретация основного и дополнительного значения языковой единицы или единицы речи (устной или письменной);

осуществление толкования положений текста документа для установления того, какие варианты понимания этих положений возможны в современном дискурсе;

проведение исследования товарных знаков, словесных обозначений, девизов, слоганов, рекламных текстов, коммерческих, фирменных наименований на предмет их тождественности или сходности до степени смешения с другими обозначениями (например, фашистской атрибутикой);

проведение исследования текста (фрагмента) с целью выявления его смысловой направленности, модальности пропозиций, экспрессивности и эмотивности речевых единиц, их формально-грамматической характеристики и семантики, специфики использованных стилистических средств и приемов.

Во многих случаях имеется необходимость проведения комплексного психолого-лингвистического исследования (экспертизы) информационных материалов.

Комплексный подход к исследованию экстремистских материалов необходим в случаях использования специальных манипуля-

тивных приемов речевого воздействия или вуалирования экстремистских призывов псевдопатриотическими лозунгами, использования скрытой пропаганды, специальных композиционных приемов в комбинации с изобразительными средствами, компьютерной графикой, анимацией, видеоклипами и т.д. Выявление смысловой направленности высказываний экстремистского толка, разоблачение скрытых приемов призыва, пропаганды, оправдания или обоснования экстремистской деятельности, социальной вражды и ненависти является центральным звеном в установлении информационного материала.

При назначении комплексного психолого-лингвистического исследования (экспертизы) учитываются следующие особенности:

публичность предполагает, что информационные материалы экстремистского толка предназначены именно для публичного восприятия и распространяются устно, письменно или с помощью технических средств (включая печатные и электронные СМИ, службы sms-сообщений, электронные рассылки по локальным и социальным сетям, сайты Интернета и т.п.);

призывы являются одной из форм активного воздействия на сознание, волю и поведение людей для формирования в них побуждения к определенному виду насильственной деятельности, например изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации. Отличительной чертой призывов является их лозунговый, обобщенный характер. Они не обращены персонально к какому-либо конкретному адресату и не содержат указания о конкретном месте, времени и способе совершения экстремистских действий. Форма репрезентации призыва может быть различной: устная, письменная, наглядно-демонстрационная, графико-изобразительная, мультимедийная (видеоклип), анимационная, смешанная и т.п.;

спектр экстремистских высказываний не ограничивается только языковой формой призыва, но может быть представлен и речевыми формулами оправдания, обоснования экстремистской деятельности, а также пропаганды исключительности, превосходства или неполноценности одной социальной, национальной или религиозной общности, группы по отношению к другой;

при высказывании ненавистнических идей в тексте может отсутствовать указание на конкретных людей либо их имена приводятся только в качестве иллюстрации общей «враждебности» определенной социальной группы. Тем самым данной общности приписываются обобщенные отрицательные свойства, формирующие психологическую установку неприязненного отношения к человеку или группе лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе.

В процессе проведения как лингвистического, так и психолого-лингвистического исследования (экспертизы) перед экспертами, как правило, ставятся следующие вопросы.

### **В рамках гражданского дела:**

Имеются ли в представленном тексте листовки, плаката, газеты и т.п. высказывания, содержащие призывы к осуществлению экстремистской деятельности? Имеются ли в представленных текстах высказывания экстремистской направленности?

Имеются ли в представленном материале высказывания, содержащие призывы к массовым беспорядкам, призывы к насилию над гражданами, призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации?

Являются ли призывы (высказывания) публичными?

Имеются ли в тексте представленной на исследование (экспертизу) листовки (газеты, выступления и т.п.) высказывания, направ-

ленные на возбуждение расовой, национальной, социальной, религиозной вражды?

Имеются ли в представленном материале высказывания, направленные на пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их национальной, социальной, расовой, религиозной или языковой принадлежности?

Каково дословное содержание митинга, шествия и т.п., зафиксированных на представленном носителе (диск, флэш-карта, иной носитель с указанием папки, где расположен материал)?

Какие языковые средства использованы в представленных материалах для формирования негативных или оскорбительных характеристик в адрес какой-либо национальной, религиозной, расовой или социальной группы?

Использованы ли в представленных на исследование (экспертизу) материалах специальные языковые или иные средства (какие именно) для целенаправленной передачи оскорбительных характеристик, отрицательных эмоциональных оценок, негативных установок и побуждений к действиям против какой-либо нации, социальной группы или отдельных лиц как её представителей?

Имеются ли признаки оказания психологического воздействия на читателей, слушателей, зрителей, граждан в материалах, представленных на исследование (экспертизу)?

### **В рамках уголовного дела:**

Направлено ли содержание представленных на исследование материалов на возбуждение ненависти либо вражды между людьми по признаку отношения к религии, национальной или расовой принадлежности?

Имеются ли в представленных на исследование материалах высказывания (утверждения или другие элементы) об исключительности, превосходстве либо неполноценности граждан по при-

знаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности?

Способен ли оказать представленный материал воздействие на поведение, реакцию человека в обществе и изменения его личности, если да, то какие именно, имеются ли в данных материалах признаки деструктивного воздействия?

Следует отметить, что формулировка и перечень вопросов, поставленных перед специалистами (экспертами), может изменяться исходя из характера материала, обстоятельств его распространения и иных факторов.

Во избежание повторного проведения исследования целесообразно одновременно формулировать вопросы как для перспективы возбуждения уголовного дела по ст. 280, 282 УК РФ, так и в соответствии с п. 3 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Вместе с тем при очевидности экстремистских высказываний необходимость проведения психолого-лингвистического исследования (экспертизы) отсутствует.

Например, решением Тверского районного суда г. Москвы удовлетворено заявление заместителя Генерального прокурора РФ о признании книги Мартина фон Моргана «Русский террор» экстремистским материалом. При этом психолого-лингвистическое исследование не назначалось ввиду того, что материалы носят заведомо экстремистский характер, поскольку их содержание явно призывает к осуществлению экстремистской деятельности, обосновывает и оправдывает необходимость совершения такой деятельности.

Законом определено, что информационные материалы *могут быть признаны судом экстремистскими на основании представления прокурора.*

В описательной части представления в суд в порядке ст. 13 Федерального Закона «О противодействии экстремистской деятельности» о признании информационных материалов экстремистскими прокурорами, как правило, указывается, какой информационный материал признается экстремистским (листовка, статья, книга и т.д.), где размещен (интернет-сайт и т.д.) и при каких обстоятельствах выявлен информационный материал, установлен ли его автор (издатель, распространитель), на основании чего делается вывод о его экстремистском характере (заключение эксперта, специалиста) с кратким изложением используемых выражений, высказываний и выводов специалистов, требования федерального закона, на основании которых данный материал подлежит признанию экстремистским.

В заключительной части указывается, какой информационный материал признается экстремистским, с указанием его отличительных особенностей (наименование, автор и т.д.), а также излагаются требования о направлении копии решения суда в Министерство юстиции Российской Федерации для решения вопроса о включении в федеральный список экстремистских материалов.

Вместе с тем следует тщательно подходить к вопросу формулирования требований представления о признании информационных материалов экстремистскими, не допускать излишнего уточнения индивидуализированных признаков информационного материала, которые впоследствии не дадут возможность пресечь его распространение иными лицами.

Необходимо учитывать, что в федеральный список экстремистских материалов Минюстом России вносится точная формулировка резолютивной части судебного решения.

Например, прокурор Кировского района г. Томска обратился в суд с представлением о признании экстремистским видеомате-

риала под названием «300 видеофайлов, обнаруженных у гражданина К..., проживающего по адресу ... (указан точный адрес)».

Данное уточнение не только не дает возможности идентифицировать экстремистские материалы в случае выявления указанных видеофайлов у других лиц, но и нарушает требования законодательства о персональных данных.

Также недопустимо признавать экстремистскими носители информации (аудио-, видеокассеты, компакт-диски и т.д.).

Например, Люблинским межрайонным прокурором г. Москвы было направлено заявление о признании экстремистским материалом футболки с надписью «Православие или смерть». По указанию Генеральной прокуратуры РФ требования были уточнены, лозунг «Православие или смерть» признан судом экстремистским материалом. В случае установления авторов (создателей), правообладателей, распространителей информационного материала, в отношении которого направлено представление о признании его экстремистским, возможно их привлечение в качестве заинтересованных лиц.

Кроме того, к участию в рассмотрении судом представления рекомендуется привлекать Министерство юстиции РФ.

После официального признания материалов экстремистскими прокурорами **пресекается их распространение** с использованием имеющихся у них полномочий.

После фиксации факта распространения экстремистского материала и проведения соответствующего исследования (в случае, если такой материал еще не признан судом экстремистским и не включен в федеральный список экстремистских материалов) органами прокуратуры решается вопрос о пресечении его распространения.

Пресечение распространения экстремистских материалов может быть осуществлено в гражданском, уголовном или административном порядке.

При выявлении фактов изготовления, хранения или распространения экстремистских материалов (листовок, книг и т.д.) установленными организациями или должностными лицами следует решать вопрос о наличии признаков состава преступления, предусмотренного ст. 280, 282 УК РФ, или административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.29 КоАП РФ.

При наличии прямого умысла распространителей экстремистских материалов на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе решается вопрос о направлении материалов в следственные органы в порядке ст. 37 УПК РФ.

В случае, если информационные материалы, включенные в федеральный список экстремистских материалов, распространялись, производились или хранились в целях распространения при отсутствии умысла на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, а, например, при наличии умысла на получение прибыли, необходимо решать вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 20.29 КоАП РФ.

Также в случае выявления факта распространения в СМИ экстремистских материалов прокурорами используются полномочия, предоставленные Федеральным Законом «О противодействии экстремистской деятельности», по вынесению учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного средства массовой информации предупреждения в письменной форме о недопустимости таких действий либо такой деятельности с указанием конкретных

оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В случае, если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее десяти дней со дня вынесения предупреждения.

В иных случаях используется гражданско-правовой способ пресечения распространения экстремистских материалов.

В практике прокурорского надзора наиболее часто выявляются информационные материалы экстремистского характера, размещенные в сети Интернет.

Специфика функционирования сети Интернет зачастую не позволяет в рамках прокурорской проверки определить владельца интернет-ресурса и место размещения сервера, содержащего экстремистские материалы.

В связи с изложенным наиболее эффективным методом противодействия экстремистским проявлением в сети Интернет является ограничение доступа пользователей к ресурсам, содержащим экстремистские материалы.

При подготовке заявления в суд об ограничении доступа к интернет-ресурсам, содержащим экстремистские материалы, прокуроры исходят из того, что согласно ст. 13 Федерального Закона «О противодействии экстремистской деятельности» на территории Российской Федерации запрещаются распространение экстремистских материалов, а также их производство или хранение в целях распространения.

Согласно п. 1 ст. 10 Федерального Закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в Российской Федерации распространение информации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных федеральным законодательством. В соответствии с

п.5 ст. 15 передача информации посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей осуществляется без ограничений при условии соблюдения установленных федеральными законами требований к распространению информации и охране объектов интеллектуальной собственности. Передача информации может быть ограничена только в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами.

Запрещается распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность (п. 6 ст. 10 указанного Закона). Статьей 9 предусмотрена возможность ограничения доступа к информации в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом п. 3 ст. 17 предусмотрено освобождение от гражданско-правовой ответственности за распространение ограниченной или запрещенной федеральными законами информации лиц, оказывающих услуги по передаче информации, предоставленной другим лицом, при условии ее передачи без изменений и исправлений либо по хранению информации и обеспечению доступа к ней при условии, что это лицо не могло знать о незаконности распространения информации.

Следует отметить, что освобождение законом ответчика от гражданско-правовой ответственности как одной из форм государственного принуждения, состоящей во взыскании судом с правонарушителя в пользу потерпевшего имущественных санкций и направленной на восстановление нарушенной имущественной сферы потерпевшего, не исключает возможность применения к

ответчику иных мер государственно-принудительного порядка, не обладающих признаками гражданско-правовой ответственности.

В соответствии со ст. 12 ГК РФ способами защиты гражданских прав, в частности, является пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения.

Основная особенность таких мер защиты заключается в том, что они принимаются компетентными государственными органами при разрешении гражданско-правовых споров и не связаны с определенным имущественным воздействием на правонарушителя в отличие от мер гражданско-правовой ответственности.

Обеспечение доступа к информации экстремистского характера подрывает основы национальной безопасности Российской Федерации, нарушает конституционные права граждан, которые они могут использовать и защищать вне зависимости от национальной, расовой или религиозной принадлежности.

С учетом развития технологий предоставления доступа в сеть Интернет у провайдеров имеются технические возможности ограничить доступ пользователей не только к интернет-сайту в целом, но и к отдельным страницам, размещенным на указанных сайтах.

В связи с изложенным для более эффективного пресечения распространения материалов экстремистской направленности прокурорам целесообразно формулировать требования в исковых заявлениях следующим образом: «Обязать (наименование провайдера) ограничить передачу информации посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей абонентам к интернет-адресу (указывается конкретный адрес, на котором размещен экстремистский материал)».

Ограничивать доступ пользователей к интернет-сайту целиком следует лишь в случае принятия судом решения о запрете сайта или если содержание сайта в целом носит экстремистский характер.

Необходимо учитывать, что ст. 29 ГПК РФ предусмотрена возможность предъявления иска к организации, вытекающего из деятельности ее филиала или представительства, в суд по месту нахождения ее филиала или представительства.

Кроме того, исковые заявления об ограничении доступа к ресурсам сети Интернет могут быть предъявлены к организациям, не являющимся интернет-провайдерами, у которых имеется или должна иметься техническая возможность ограничить доступ пользователей – сотрудников организации или иных лиц, пользующихся услугами доступа к сети Интернет в данной организации (например, образовательные учреждения, интернет-кафе и т.д.).

Прокурорская практика свидетельствует о том, что прокуроры большинства субъектов Российской Федерации в полной мере используют предоставленные им полномочия по противодействию распространению экстремистских материалов посредством сети Интернет.

Так, прокуратурой Ленинского административного округа г. Омска установлено, что вопреки требованиям ст. 12 Федерального Закона «О противодействии экстремистской деятельности» на сайте исторического факультета государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» были размещены книги А. Гитлера «Майн Кампф» и В. Истархова «Удар русских богов», которые на основании судебных решений включены в федеральный список экстремистских материалов. По итогам проверки прокурором внесено представление об устранении нарушений закона ректору вуза, в суд направлено два исковых заявления с требованием удалить с сайта экстремистские материалы. По результатам рассмотрения представления требо-

вания прокурора удовлетворены, в связи с чем также прекращены соответствующие гражданские дела.

На сайте Антитеррористической комиссии Приморского края был возможен переход на сайт с последующим доступом к информационным материалам ликвидированной в судебном порядке организации «Союз Славян». По представлению краевой прокуратуры в адрес губернатора края в декабре 2011 г. информация с сайта удалена.

Следует отметить наличие достаточно серьезной проблемы, состоящей в том, что большинство интернет-сайтов, содержащих запрещенные сведения, располагаются на территории иностранных государств. Это существенно ограничивает возможность привлечения к установленной законодательством Российской Федерации ответственности администраторов соответствующих ресурсов, а также иных лиц, размещающих на них указанную информацию. В связи с этим прокуроры активно добиваются от организаций, оказывающих услуги связи по доступу к информационно-коммуникационным сетям, в том числе сети Интернет, а также приему-передаче телематических электронных сообщений, принятия мер по ограничению доступа неограниченного круга лиц к подобным сайтам. Как правило, после внесения прокурорами представлений об устранении нарушений закона или объявления предостережений о недопустимости нарушений закона провайдеры в добровольном порядке блокируют доступ к интернет-ресурсам, на которых имелась возможность ознакомления с экстремистской информацией и её скачивания. Такая практика наблюдалась в Республиках Алтай, Башкортостан, Тыва, Кабардино-Балкарской Республике, Камчатском, Краснодарском, Красноярском краях, Иркутской, Калужской, Курской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Орловской, Пензенской,

Псковской, Томской областях, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком автономном округе.

В случае если провайдеры отказываются добровольно удовлетворять требования прокуроров об ограничении доступа к сайтам с экстремистскими материалами, прокуроры добиваются этого в судебном порядке. Так, прокуратурой Забайкальского края в 2011 г. установлен факт свободного доступа к сайту, содержащему сведения об изготовлении в домашних условиях взрывчатых веществ и их использовании, в связи с чем в адрес директора Забайкальского филиала ОАО «Р...» внесено представление об устранении нарушений закона, в котором поставлен вопрос о блокировании доступа к указанному сайту. После отклонения требований представления краевая прокуратура обратилась в суд с иском к провайдеру об обязанности ограничить доступ неограниченного круга лиц к сайту путем добавления правил фильтрации по наименованию сайта на DNS-серверах и добавления на пограничном маршрутизаторе правил фильтрации IP-адреса сайта, который рассмотрен и удовлетворен.

Аналогичные иски предъявлялись к провайдерам прокурорами в республиках Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Тыва, Чувашской, Удмуртской республиках, Алтайском, Забайкальском, Красноярском, Приморском, Ставропольском краях, Архангельской, Астраханской, Брянской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Кировской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Псковской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Сахалинской, Тамбовской, Ульяновской областей, Ханты-Мансийском автономном округе.

Заслуживает внимания практика прокуратуры Самарской области. В 2010 г. органами прокуратуры области в суды направлено

194 исковых заявления к провайдерам об ограничении доступа в сети Интернет к сайтам, на которых размещены экстремистские материалы. Проведенный областной прокуратурой анализ показал, что сайты, на которых размещены экстремистские материалы, зачастую являются так называемыми «файлообменниками» или «социальными сетями», основной массив информации которых носит легальный характер. Кроме того, экстремистские материалы зачастую размещаются не владельцами или администраторами сайтов, а пользователями, имеющими на серверах данных сайтов свои страницы. В результате практика ограничения доступа к сайтам путем блокирования провайдерами IP-адресов влечет невозможность доступа не только к материалам экстремистского характера, но и к иным ресурсам сайтов. В связи с этим прокуратурой области горрайспецпрокурорам разосланы методические рекомендации по предъявлению исков к провайдерам, в которых предлагалось в заявлениях ставить вопрос об обязанности их ограничить передачу информации посредством использования сетей абонентам к конкретному интернет-адресу, на котором размещен экстремистский материал. В 2011 г. органами прокуратуры Самарской области к провайдерам предъявлено в суд 755 таких исков.

Следует подчеркнуть, что важнейшим условием ограничения доступа к информации экстремистской направленности в сети Интернет является наличие вступивших в законную силу судебных решений о признании сайтов или отдельных размещенных на них материалов экстремистскими. Так, по искам прокуроров Первомайским районным судом и Ленинским районным судом г. Кирова признаны экстремистскими сайты, на которых размещались материалы о запрещенной Национал-большевистской партии. В Республике Дагестан в 2011 г. в суд направлено 3 заявления о признании 28 статей в сети Интернет экстремистскими ма-

териалами и о включении их в федеральный список экстремистских материалов, которые рассмотрены и удовлетворены. Аналогичные заявления подавались в суд прокурорами и удовлетворялись судами в 2010 – 2011 гг. в республиках Ингушетия, Коми, Мордовия, Татарстан, Кабардино-Балкарской Республике, Забайкальском, Камчатском, Краснодарском, Приморском краях, Владимирской, Иркутской, Калужской, Кемеровской, Курской, Нижегородской, Оренбургской, Самарской, Сахалинской, Ульяновской и Челябинской областях.

Важным направлением деятельности прокуроров по пресечению распространения в сети Интернет экстремистских идей является работа по привлечению виновных лиц к уголовной и административной ответственности. Так, прокурорами в Кабардино-Балкарской Республике в 2010-2011 гг. в следственные органы направлено 13 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам размещения в сети Интернет информации экстремистской направленности, по результатам рассмотрения которых возбуждено 11 уголовных дел.

По постановлениям прокуроров лица, размещавшие в сети Интернет экстремистские материалы, привлекаются к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики) (Приморский край, Владимирская, Курская, Томская области), ст. 20.29 КоАП РФ (производство и распространение экстремистских материалов) (республики Саха (Якутия), Татарстан, Красноярский край, Владимирская, Вологодская, Калужская, Липецкая, Омская, Ростовская, Томская области) и ч. 2 ст. 13.15 КоАП РФ (распространение информации об экстремистской организации, ликвидированной или деятельность которой запреще-

на судом, без указания на то, соответствующая организация ликвидирована или ее деятельность запрещена) (Республика Татарстан, Томская область). Так, прокуратурой г. Томска в отношении ведущего специалиста управления по делам молодежи, физической культуре и спорту администрации города – гражданина С... возбуждены дела по ст. 20.29 и ч. 2 ст. 13.15 КоАП РФ в связи с размещением им на своей персональной странице в социальной сети «В Контакте» в сети Интернет сведений экстремистского характера. По результатам рассмотрения судом указанных дел гражданину С... назначены наказания в виде штрафов. Также по указанному факту прокуратурой г. Томска внесено представление об устранении нарушений закона мэру Томска, по результатам рассмотрения которого С... уволен с занимаемой должности.

Прокуратурой г. Томска выявлен факт распространения в социальной сети «В Контакте» сведений экстремистского характера на странице несовершеннолетнего пользователя Ч... По факту ненадлежащего исполнения ее матерью родительских обязанностей по воспитанию дочери, повлекшего незаконное распространение последней экстремистских материалов, пропагандирующих идеологию ликвидированных (запрещенных) в установленном порядке организаций, в отношении матери несовершеннолетней нарушительницы прокуратурой города возбуждено дело по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ (неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних) по результатам рассмотрения которого решением комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации Кировского района г. Томска ей объявлено предупреждение.

### **3.3. Пресечение фактов распространения в сети Интернет информации, направленной на пропаганду наркотических средств и психотропных веществ**

В целях выявления размещения в сети Интернет запрещенной информации органами прокуратуры проводится постоянный мониторинг интернет-сайтов, в результате которого выявляется большое количество сайтов, на которых в нарушение ст. 4 Закона о СМИ, запрещающей распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, публикуются объявления о производстве, продаже (в том числе оптовой), доставке наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также курительных смесей, сообщается о безопасности их употребления, пропагандируется преимущество применения курительных смесей по сравнению с иными наркотическими веществами.

В связи с этим Генеральной прокуратурой РФ направлялись многочисленные поручения Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзору) о принятии мер по пресечению подобного рода нарушений в сети Интернет. Роскомнадзору поручалось принять меры к закрытию доступа к конкретно указываемым в поручениях Генеральной прокуратуры РФ сайтам, пропагандирующим наркотические средства, психотропные вещества и курительные смеси, предупредить интернет-операторов о недопу-

стимости нарушения законодательства в сфере оборота наркотических средств. Последующий контроль прокуратуры свидетельствовал о принимаемых Роскомнадзором надлежащих мерах и их эффективности.

В ряде субъектов Российской Федерации прокурорами сформирована успешная практика пресечения фактов распространения в сети Интернет информации, направленной на пропаганду наркотических средств и психотропных веществ, в том числе содержащей сведения о их одурманивающих свойствах, возможности приобретения, рекомендациях по их изготовлению и использованию. Так, в 2010 г. прокуратурой Володарского района г. Брянска в суды направлено 23 исковых заявления к интернет-провайдерам о прекращении обеспечения технической возможности доступа пользователей к сайтам, на которых размещались предложения о продаже в г. Брянске запрещенных курительных смесей, в состав которых входят ядовитые вещества. Все заявления удовлетворены и исполнены.

В Республике Марий Эл в 2011 г. судами удовлетворены иски прокуроров к провайдерам об ограничении доступа к 10 сайтам, пропагандирующим употребление наркотического средства каннабис (марижуана), а также содержащих инструкции по его культивации, о способах изготовления и употребления получаемого на его основе наркотического вещества.

Аналогичные иски предъявлялись прокурорами в Республике Адыгея, Забайкальском, Красноярском краях, Белгородской, Брянской, Калужской, Кировской, Курганской, Липецкой, Нижегородской, Омской, Орловской, Самарской, Саратовской, Тамбовской, Тульской, Тюменской, Ульяновской, Челябинской областях, г. Санкт-Петербурге, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком автономных округах. Только органами прокуратуры Самарской об-

ласти в 2011 г. к провайдерам в суды предъявлено 354 подобных иска.

Подводя итог изложенному выше, можно сделать вывод о том, что одним из условий массового распространения в сети Интернет запрещенной или ограниченной к распространению информации является недостаточно активная деятельность контролирующих и правоохранительных органов по выявлению и пресечению указанных нарушений закона. В то же время анализ докладных записок свидетельствует о том, что меры прокурорского реагирования в связи с бездействием указанных органов в рассматриваемой сфере принимались лишь в нескольких субъектах Российской Федерации. Так, в Краснодарском крае, Архангельской, Новосибирской и Ярославской областях прокурорами вносились представления об устранении нарушений закона в деятельности органов внутренних дел по предотвращению и пресечению распространения экстремистских материалов в сети Интернет.

Прокуратурой Курской области в феврале 2010 г. в адрес начальника УФСН России по области внесено требование об активизации оперативно-розыскной деятельности в части использования ресурсов сети Интернет с информацией о реализации курительных смесей. В результате активизации управлением работы возбуждено несколько уголовных дел о покушении на приобретение запрещенных курительных смесей посредством их реализации в сети Интернет.

Всего в 2010 – 2011 гг. прокурорами при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере выявлено более 19 тыс. нарушений закона, принесено более 300 протестов, внесено 4,4 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено более 500 лиц, в суды направле-

но 7,3 тыс. заявлений, объявлено более 400 предостережений, по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено около 80 лиц.

Анализ сложившейся ситуации в рассматриваемой сфере свидетельствуют о том, что результаты деятельности контролирующих и правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры, по предупреждению и пресечению фактов неправомерного распространения информации в сети Интернет несоизмеримы с реальным масштабом имеющейся проблемы. Принимаемые меры не всегда системны и эффективны.

Основным проблемным вопросом при осуществлении надзора является отсутствие четко закрепленной федеральным законодательством обязанности у организаций, предоставляющих телематические услуги связи, по ограничению доступа к отдельным категориям информации. Таким образом, единственным возможным способом ограничения распространения указанной информации является обяание интернет-провайдеров (как местных, так и магистральных) к блокированию доступа к данным интернет-ресурсам.

Заслуживает внимания активизация исковой работы прокуроров в указанном направлении. Подавляющее большинство заявляемых органами прокуратуры требований об ограничении провайдерами доступа к запрещенной или ограниченной к распространению информации удовлетворяется судами. Следует, правда, отметить, что подобная практика эффективна только в масштабах конкретного региона, так как судами, как правило, возлагается соответствующая обязанность на провайдера только в отношении территории отдельно взятого субъекта Российской Федерации.

Кроме того, принимаемые прокурорами к провайдерам меры не позволяют полностью решить проблему доступа к запрещен-

ным сайтам, так как обход IP-адресов на пограничном маршрутизаторе возможен с использованием любого анонимайзера (виртуального прокси-сервера), наличие которых в сети Интернет не ограничено.

Требуется активизация работы прокуроров по привлечению виновных в распространении в сети Интернет запрещенной информации к уголовной и административной ответственности.

### **3.4. Противодействие легализации незаконного игорного бизнеса, осуществляемого с использованием сети Интернет**

Органами прокуратуры повсеместно выявляются многочисленные факты легализации незаконного игорного бизнеса под видом оказания услуг в сети Интернет (открытия сайтов, на которых расположены программы для азартных игр в форме игр «рулетка», «покер», игровой автомат», «лотерея» и др.), что свидетельствует о распространенности нарушений 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» (далее – Закон № 244-ФЗ). Проводимый мониторинг показывает, что после введения указанным Законом с 1 июля 2009 г. запрета на проведение и организацию азартных игр на территории Российской Федерации вне специально отведенных игорных зон основная масса игровых заведений возобновила свою деятельность под видом «стимулирующей лотереи», интернет-кафе, некоторые игорные клубы продолжают функционировать, сменив вывеску. При этом организаторами незаконной деятельности ограничивается доступ в помещения игровых залов, клубов, а некоторых посетителей пускают по условному сигналу либо звонку,

что препятствует проникновению в них сотрудников правоохранительных и надзорных органов.

В связи с этим прокуратурами субъектов Российской Федерации организована работа, направленная на прекращение на территории соответствующих регионов незаконного игорного бизнеса, в том числе деятельности интернет-клубов (интернет-кафе), предоставлявших доступ к сайтам в сети Интернет, на которых проводятся азартные игры. Органами прокуратуры налажено конструктивное взаимодействие с УВД, УФСБ, УФСКН, УФНС, администрациями городов и районов, общественными объединениями и контролирующими (надзирающими) органами в целях эффективного противодействия незаконной деятельности в сфере игорного бизнеса. Прокурорами на местах принимаются профилактические меры с целью недопущения развития нелегального игорного бизнеса на поднадзорных им территориях, выполняются соответствующие мероприятия, направленные на выявление и пресечение незаконной деятельности по организации азартных игр во взаимодействии и координации с правоохранительными и контролирующими органами, а также органами местного самоуправления. Практически во всех регионах организовано проведение совместных проверок с участием представителей органов прокуратуры, внутренних дел и налоговых органов, в том числе путем выездов на места, где ранее осуществлялась деятельность по организации и проведению азартных игр, в места массового пребывания граждан, организованы «горячие телефонные линии», проводится постоянный мониторинг средств массовой информации. К участию в проводимых проверках привлекаются работники региональных Управлений Федеральной антимонопольной службы для проверок соблюдения законодательства о рекламе в части рекламирования деятельности по организации и проведению азарт-

ных игр. Прокурорами принимаются меры гражданско-правового характера, направленные на запрет незаконной деятельности по организации и проведению азартных игр, а также меры по исполнению вступивших в силу судебных постановлений по делам соответствующей квалификации. По результатам проводимых прокурорами проверок при выявлении фактов нарушений требований законодательства принимаются меры по направлению в суды исковых заявлений о признании деятельности игорных заведений незаконной и ее запрете, возбуждении дел об административных правонарушениях (по ст. 14.1, 13.9, 20.4, 7.12, 6.3, 14.5, 14.8 КоАП РФ). Одновременно органами внутренних дел проводятся проверки в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, в ходе которых принимаются меры к изъятию игорного оборудования или ограничения его эксплуатации путем опечатывания. Практика применения выше-названных мер, направленных на противодействие незаконному игорному бизнесу, в том числе с использованием сети Интернет, имеется в Астраханской, Воронежской, Калужской, Кировской, Костромской, Иркутской, Калининградской, Курганской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Псковской, Свердловской, Тамбовской, Тверской, Тульской областях, Камчатском, Пермском, Приморском краях, Республиках Марий Эл, Хакасия, Дагестан, а также в ряде иных регионов.

Прокурорами осуществляется постоянный мониторинг интернет-сайтов, по результатам которого ведется активная исковая работа.

Так, органами прокуратуры Республики Башкортостан во втором полугодии 2011 г. в суды предъявлено 218 исковых заявлений к 17 интернет-провайдерам с требованиями об ограничении доступа к 47 Интернет-сайтам, на которых в нарушение требований п. 3 ст. 5 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» организовывались и проводились азартные игры. Аналогичные иски предъявлялись прокурорами в Республике Адыгея, Коми, Красноярском, Пермском, Приморском, Ставропольском, Хабаровском краях, Астраханской, Белгородской, Волгоградской, Ивановской, Иркутской, Кемеровской, Кировской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Омской, Тамбовской, Тульской, Ульяновской, Ярославской областях, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком автономных округах. В Иркутской и Новосибирской областях провайдерами блокировались игровые сайты по представлениям прокуроров.

В Самарской области иски к провайдерам об ограничении доступа к определенным игровым сайтам начали предъявляться в 2010 г. В дальнейшем исковые требования изменились - в суды предъявляются требования обязать провайдеров ограничить передачу информации абонентам к таким интернет-сайтам посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей. В 2011 г. органами прокуратуры области направлено 1270 подобных исков.

В 2010 г. Рыбинским городским судом удовлетворено заявление городского прокурора о признании незаконной деятельности ООО «Эксполес ПЛЮС» по осуществлению азартных игр в интернет-кафе под видом оказания услуг связи и приема платежей и ее прекращении. По искам прокуроров к хозяйствующим субъектам прекращалась их деятельность по организации азартных игр в сети Интернет также в Забайкальском крае, Кемеровской и Самарской областях, г. Санкт-Петербурге.

Можно констатировать, что предъявление в суд подобных исков является одной из наиболее эффективных мер прокурорско-

го реагирования, направленных на противодействие незаконной деятельности в сфере игорного бизнеса.

Достаточно эффективной уголовно-правовой мерой, направленной на противодействие преступности в сфере игорного бизнеса, умышленному вовлечению в него граждан, является инициирование проверок в порядке ст. 144 УПК РФ, а также принятие мер к изъятию незаконно используемого игрового оборудования в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Как показал анализ, поводом для проведения указанных проверок в порядке ст. 144 УПК РФ являются обращения граждан, а также рапорты сотрудников органов внутренних дел об обнаружении признаков преступлений, выявляемых при проведении рейдов.

Так, с целью противодействия преступности в сфере игорного бизнеса прокурорами округов города Омска и районов области в 2010 г. организовано и проведено 70 рейдов, в 2009 г. – 104 рейда, направленных на выявление фактов незаконной организации азартных игр, по результатам которых инициированы проверки в порядке ст. 144 УПК РФ. За 2009 г. органами внутренних дел проведено 66 проверок в порядке ст. 144 УПК РФ по сообщениям о незаконной игровой деятельности, осуществляемой в большинстве случаев, с использованием интернет-ресурсов, из которых по 10 сообщениям возбуждено 10 уголовных дел.

Позитивной практикой по противодействию незаконному игорному бизнесу, осуществляемому с использованием сети Интернет, можно считать осуществление совместных оперативных мероприятий прокуратуры с УВД и УФНС России. В рамках таких мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в сфере организации азартных игр, в том числе с использованием интернет-ресурсов, организуются систематические рейды правоохранительных органов по местам воз-

возможного осуществления незаконной азартной деятельности, проводятся проверки в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, осуществляются проверки законности принятых процессуальных решений. Прокурорами на местах с привлечением органов внутренних дел систематически проводятся проверки в общественных местах с целью выявления юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих незаконную деятельность по организации и проведению азартных игр, в том числе в интернет-кафе (клубах). В случае выявления новых объектов, на которых осуществляется указанная незаконная деятельность, УВД незамедлительно организуется проверка в порядке ст. 144 УПК РФ, технические средства, с помощью которых осуществлялась данная деятельность, изымаются. Обо всех подобных случаях незамедлительно сообщается в прокуратуру субъекта Российской Федерации.

Принимая во внимание существующие пробелы правового регулирования противодействия незаконному игорному бизнесу, в том числе с использованием сети Интернет, правоохранительными органами осуществляется противодействие незаконной игровой деятельности посредством иных предоставленных законом способов, в том числе принятием мер профилактического, организационного и административно-правового характера.

Так, прокурором Псковской области совместно с руководством Администрации Псковской области, УВД по Псковской области и службы Роскомнадзора проведено совещание по вопросу принятия правоохранительными органами мер, направленных на предупреждение незаконной игровой деятельности в сети Интернет. Участие в совещании приняли операторы связи и владельцы интернет-клубов и интернет-кафе, которым разъяснены требования действующего законодательства, доведена до сведения актуальность и значимость рассматриваемой проблемы, рекомендо-

вано разъяснять клиентам требования закона о запрете осуществления игровой деятельности через сеть Интернет, подготовить вывески и иные сигнальные обозначения по данному вопросу. На данном совещании 10 владельцам интернет-клубов и интернет-кафе объявлены предостережения о недопустимости нарушения в принадлежащих им клубах (кафе) требований Закона № 244-ФЗ.

Во многих регионах по инициативе органов прокуратуры создаются межведомственные рабочие группы для координации совместных действий по противодействию незаконной деятельности по организации и проведению азартных игр с использованием сети Интернет. Прокурорами проводятся межведомственные совещания с участием сотрудников правоохранительных органов, УФНС регионов, представителей администраций городов и районов, на которых обсуждаются вопросы борьбы с преступностью в сфере незаконного игорного бизнеса. Органами прокуратуры в СМИ систематически публикуются разъяснения законодательства, направленного на пресечение незаконного игорного бизнеса, в том числе с использованием сети Интернет, организованы «горячие телефонные линии». Анализ практики прокурорского надзора показывает, что подобного рода профилактическая работа проводится в Астраханской, Воронежской, Калужской, Костромской, Иркутской, Калининградской, Курганской, Омской, Нижегородской, Новосибирской, Псковской, Свердловской, Тверской областях, Республиках Дагестан, Марий Эл, Хакасия, Пермском крае и иных регионах.

Например, прокуратурой Свердловской области организована «горячая линия» по приему сообщений о незаконном функционировании игорных заведений, информация о которой доведена до сведения населения области с использованием всех видов средств массовой информации. Только за начальный период ра-

боты на «горячую линию» аппарата прокуратуры области поступило более 250 сообщений граждан о незаконном функционировании игорных заведений. Указанные сообщения направлялись в дежурную часть ГУВД по Свердловской области для регистрации в книге учета сообщений о преступлениях и организации проведения проверок и принятия решений в порядке ст.144,145 УПК РФ. Территориальным прокурорам поручалась организация проведения проверок по каждому поступившему сообщению о функционировании игровых заведений с принятием исчерпывающих мер прокурорского реагирования по пресечению незаконной азартной деятельности, в том числе, осуществляемой с использованием сети Интернет, и привлечению виновных к установленной законом ответственности, а также изъятию игрового оборудования. При проведении проверок по таким сообщениям зачастую принимаются меры к прекращению деятельности игрового заведения, в дальнейшем данный клуб продолжает проверяться на предмет продолжения своей незаконной деятельности. «Горячая линия» функционирует до настоящего времени. Аналогичные телефонные линии организованы в горрайпрокуратурах.

Совместным распоряжением прокуратуры Нижегородской области, ГУВД, УФНС, Управлением Роскомнадзора по Нижегородской области в 2010 г. при прокуратуре области создана межведомственная рабочая группа, в состав которой вошли представители органов внутренних дел и контролирующих органов. В соответствии с этим распоряжением горрайпрокурорами проводятся заседания межведомственных рабочих групп, ведутся реестры игорных заведений, на постоянной основе осуществляется мониторинг состояния законности в указанной сфере. По предложению прокуратуры области ГУВД по Нижегородской области организовано создание в УВД по г. Н. Новгороду и крупных городах об-

ласти групп квалифицированных сотрудников, осуществляющих реализацию возложенных на милицию задач в сфере противодействия незаконной деятельности по проведению азартных игр.

На официальном сайте прокуратуры Пермского края открыт специальный раздел «Интернет-приемная», который в круглосуточном режиме принимает обращения от граждан и юридических лиц о фактах незаконной организации азартных игр, в том числе с использованием сети Интернет. Одновременно по анализируемым вопросам осуществляется и мониторинг публикуемых в СМИ материалов. При получении сведений, размещенных в СМИ, о противоправных действиях в указанной сфере прокуроры ориентированы на незамедлительное реагирование и принятие соответствующих мер, организацию проверок фактов, изложенных в публикациях. Сотрудниками прокуратуры осуществляются выступления в СМИ на тему исполнения законодательства, направленного на пресечение незаконного игорного бизнеса.

В целях выявления и пресечения нарушений действующего законодательства органами прокуратуры Калининградской области на постоянной основе проводится мониторинг средств массовой информации на предмет выявления правонарушений рассматриваемой категории. С этой целью также систематически проводятся «горячие телефонные линии», в органах прокуратуры и иных правоохранительных органах области, администрациях районов круглосуточно организованы «телефоны доверия», имеются ящики для приема письменных обращений. Для повышения уровня взаимодействия и активизации проводимых мероприятий по пресечению организации незаконной игорной деятельности на территории Калининградской области создана межведомственная рабочая группа, заседания которой проводятся ежеквартально. На заседаниях подводятся итоги проверочных мероприятий, рассма-

тривается положительный опыт работы по предотвращению организации деятельности незаконных игорных заведений, планируются мероприятия на текущий период.

**Достаточно эффективной можно считать налаженную в некоторых регионах практику взаимодействия органов прокуратуры с УФНС по предоставлению в прокуратуру информации о всех фактах регистрации индивидуальных предпринимателей и вновь созданных юридических лиц, намерения которых включают осуществление деятельности по организации азартных игр, а также занятие деятельностью, связанной с предоставлением услуг доступа в сети Интернет, либо какой-либо иной деятельностью в данной сети. Поступающие из УФНС России области сведения направляются прокурорам для организации их проверки на предмет соблюдения законодательства, регулирующего деятельность по организации и проведению азартных игр.**

Например, прокурорами Омской области начиная с 4 квартала 2009 года проводятся проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые согласно сведениям, поступающим из УФНС России по Омской области, имеют намерение осуществлять деятельность **по организации азартных игр либо деятельность, связанную с предоставлением услуг доступа в сети Интернет. 17 лицам объявлены предостережения о недопустимости нарушения закона.**

Кроме того, в налоговые органы прокурорами направляется информация о ликвидации юридических лиц в связи с грубым нарушением ч. 1 ст. 49 ГК РФ, ч.1 ст. 13 Федерального закона № 244-ФЗ. По данным основаниям арбитражными судами неоднократно выносились решения о ликвидации юридических лиц, организующих незаконный игорный бизнес с применением сети Интернет.

Нельзя не отметить, что на практике зачастую наблюдается недостаточная активность, а в ряде случаев и бездействие органов внутренних дел в сфере противодействия незаконной азартной (игорной) деятельности, в том числе осуществляемой с использованием сети Интернет. Работа на данном направлении сотрудниками полиции (а ранее – милиции) недостаточно активна и не всегда адекватна состоянию законности, комплексный подход к проведению проверок отсутствует, результативность деятельности и своевременная правовая оценка выявленных нарушений не обеспечиваются, полный комплекс мер реагирования к организаторам азартной деятельности не применяется, что приводит к безнаказанности владельцев игровых залов, уходу последних от предусмотренной законом ответственности и продолжению незаконной деятельности по организации и проведению азартных игр на территории регионов.

При проведении проверок прокурорами в Оренбургской области выявлено бездействие отдельных отделов внутренних дел в противодействии незаконной предпринимательской деятельности, в том числе в сфере незаконной азартной (игорной) деятельности. Так, прокурором Илекского района в 2010 г. выявлен интернет-клуб, организованный ООО «С...», который помимо услуг по возмездному доступу к ресурсам сети Интернет осуществлял деятельность по предоставлению клиентам доступа в систему «Money» и приему входящих платежей от клиентов с последующей выплатой клиентам денежных средств, имеющихся на балансе системы. ОВД района меры по проверке законности осуществления данным обществом деятельности не принимались. В связи с изложенным в адрес начальника ОВД по муниципальному образованию Илекский район внесено представление, по результатам рассмотрения которого приняты необходимые меры. Деятельность клуба прекращена.

Следует отметить, что эффективность применения уголовно-правовых мер противодействия незаконной деятельности в сфере игорного бизнеса снижается из-за имеющихся проблем, возникающих при расследовании уголовных дел в рассматриваемой области, в том числе отсутствие по ряду дел владельцев изъятых игровых автоматов, местонахождение указанных лиц (по уголовным делам, где они установлены) за пределами соответствующих субъектов Российской Федерации, их уклонение от явки для дачи показаний в правоохранительные органы. Кроме того, зачастую виновные лица утверждают, что они занимались не игровой, а иной не запрещенной законом деятельностью (в частности, проведением лотерей, организацией предоставления услуг гражданам по предоставлению доступа в сеть Интернет). Опровергнуть их доводы, как правило, не представляется возможным по причине недостаточного регламентирования данной деятельности, а также ее отграничения действующим законодательством от запрещенной законом игровой деятельности. Судебная практика также признает эту деятельность законной.

При возбуждении ряда уголовных дел сумма незаконно извlecченного дохода в начальном периоде действия Закона № 244-ФЗ, установившего запрет на проведение и организацию азартных игр на территории Российской Федерации вне специально отведенных игорных зон, рассчитывалась исходя из периода работы и примерного дохода с одного автомата согласно справкам, представленным ИФНС. В дальнейшем при расследовании уголовных дел возникли трудности с установлением реальной суммы извlecченного дохода в связи с отсутствием документов первичного учета (или каких-либо других документов, подтверждающих доход) в игровых заведениях. Подобного рода факторы обуславливают в ряде случаев неэффективность деятельности правоохранитель-

ных органов по выявлению и расследованию преступлений о незаконной организации азартной деятельности и длительность сроков расследования этих дел.

Определенные затруднения при расследовании уголовных дел данной категории составляет также необходимость проведения судебно-технических и судебно-бухгалтерских экспертиз, следственных действий на территории других субъектов Российской Федерации, где выдавались документы на лотерейное оборудование, используемое в азартной деятельности, и разрешения на проведение стимулирующих лотерей, под видом которых она осуществлялась.

Еще одной проблемой, с которой столкнулись прокуроры и правоохранительные органы, является сложность установления лица, подлежащего привлечению к уголовной ответственности за осуществление незаконной игровой деятельности, ввиду многоступенчатой системы руководства организациями, при которой исключается общение сотрудников игрового зала с реальными руководителями – организаторами деятельности заведения, а все контакты между ними осуществляются через лиц, оставляющих минимум информации о себе. Незаконная деятельность по организации и проведению азартных игр под видом стимулирующих лотерей в подавляющем большинстве случаев осуществляется обособленными подразделениями юридических лиц, зарегистрированных за пределами соответствующих субъектов Российской Федерации.

27 июля 2010 г. принят закон № 214-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях», после вступления в силу которого организация лотерей стала осуществляться в основном путем использования компьютеров, подключенных к сети Интернет, что оказало несомненную специфику на предупреждение незаконной

деятельности по проведению азартных игр под видом лотерей. В силу указанного представляется целесообразным уделить внимание данному вопросу в рамках настоящей работы. Так, до вступления в силу указанного Закона одним из условий, способствующих совершению правонарушений в рассматриваемой области, являлось отсутствие в действующем законодательстве, в том числе в Федеральном Законе от 11.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях», конкретных требований к лотерейному оборудованию. Внесенными изменениями в Федеральный закон «О лотереях» более четко определены рамки проведения лотерей и стимулирующих лотерей, в том числе закреплён запрет на осуществление таких лотерей с использованием механических, электрических, электронных или иных технических устройств, используемых для определения выигрышей, призов и (или) подарков, регламентированы требования к лотерейному оборудованию, установлена его обязательная регистрация, что создаёт препятствия для организации и осуществления незаконной предпринимательской деятельности в сфере игорного бизнеса, проводимых под видом лотерей.

В связи с тем, что, как было указано выше, деятельность по организации лотерей после вступления в силу Закона № 214-ФЗ стала осуществляться в основном путем использования компьютеров, подключенных к сети Интернет, некоторыми прокуратурами, на поднадзорной территории которых расположены интернет-кафе (клубы, залы), организуются встречи с их владельцами по вопросу недопущения случаев предоставления лицам доступа к сайтам, на которых проводятся азартные игры. В ходе проведения указанных встреч владельцам интернет-кафе (клубов, залов и т.п.) рекомендовано: разместить в интернет-кафе (клубах, залах) информацию о запрете осуществления азартных игр, в том числе при помощи сети Интернет; осуществлять постоянный кон-

троль за посетителями в целях недопущения их доступа к сайтам, посредством которых осуществляются азартные игры; установить программы (фильтры), ограничивающие доступ к вышеуказанным сайтам.

Например, руководителям указанных заведений прокурорами в Омской области объявлено более 40 предостережений о недопустимости нарушения закона, запрещающего организацию и проведение азартных игр с помощью сети Интернет.

Подобную практику можно считать достаточно эффективной превентивной мерой по недопущению незаконного игорного бизнеса под видом лотерей с использованием сети Интернет.

Анализ имеющейся практики свидетельствует о наличии ***недостатков действующего законодательства, снижающих эффективность противодействия незаконному игорному бизнесу, осуществляемому с использованием сети Интернет.***

Полагаем, что в целях повышения эффективности мер, используемых для противодействия преступности в сфере игорного бизнеса, умышленному вовлечению в него граждан, более полного и четкого правового регулирования в настоящее время требуют вопросы организации и проведения азартных игр с использованием сети Интернет, а также ответственности (административной и уголовной) за нарушение законодательства в данной сфере. На сегодняшний день не разрешена проблема организации и осуществления азартных игр в сети Интернет. Частью 3 Закона № 244-ФЗ деятельность по организации и проведению азартных игр с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет, а также средств связи, в том числе подвижной связи, запрещена.

В силу особенностей организации и функционирования информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе се-

ти Интернет, на практике обеспечить исполнение такого запрета затруднительно.

Ни Законом № 244-ФЗ, ни другими правовыми актами не предусмотрен механизм реализации запрета на осуществление игровой деятельности через сеть Интернет.

Субъекты предпринимательской деятельности, занятые в предоставлении услуг доступа к сети Интернет, напрямую не занимаются организацией запрещенной законом игровой деятельности, предоставляя лишь возможность доступа к сети Интернет, в том числе к тем сайтам, на которых она осуществляется. В таких случаях требуется доказывать факт того, что владелец, администратор интернет-клуба наблюдал и знал о том, что клиент участвует в азартной игре, что на практике зачастую является проблематичным.

В связи с этим представляется целесообразным законодательно регламентировать механизм запрета доступа к интернет-ресурсам, предлагающим услуги по организации и проведению азартных игр. Кроме того, следует установить ответственность как юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность по оказанию услуг доступа к сети Интернет, так и физических лиц, которые непосредственно вовлечены в азартные игры.

В целях пресечения действий недобросовестных содержателей интернет-кафе также необходимо законодательно предусмотреть персональную ответственность организатора интернет-кафе за выход посетителей на сайты с целью участия в азартных играх, а также лиц, занятых в процессе подготовки, организации и обеспечения проведения азартных игр, физических лиц, непосредственно нарушающих требования закона путем личного участия в процессе игры, установить запрет доступа к конкретным сайтам.

---

---

## **Глава 4.**

# **Защита информационного аспекта частной жизни человека, авторских прав**

### **4.1. Противодействие неправомерному распространению персональных данных граждан**

Правовая защита информационного аспекта сферы частной жизни человека в эпоху развития информационных технологий принимает глобальный и всеохватывающий характер. Эта проблема захватила не только Россию, где правовой опыт регулирования персональных данных намного меньше, чем в индустриально развитых странах, но и страны ЕС. С одной стороны, благодаря бурному развитию компьютерных и телекоммуникационных технологий обмен информацией в мире стал более легким и более быстрым, а с другой - такое развитие привело к формированию принципиально новых факторов, таящих угрозы для права граждан на невмешательство в частную жизнь<sup>130</sup>:

впервые появившейся возможности хранить и обрабатывать информацию, используемую для управления государством и бизнесом, не в обезличенной, а в персонифицированной форме;

скрытному (в восприятии человека) характеру накопления, хранения, обработки и передачи информации в компьютерах;

---

<sup>130</sup> Иванский В.П. «Персональные данные как основной объект посягательств на неприкосновенность сферы частной жизни: законодательный опыт в зарубежных государствах» \ «Административное право и процесс». 2012. № 8.

появлению особо опасных информационных объектов со сверх-высокой концентрацией персонифицированной информации (базы и банки данных, пространственно-распределенные информационные системы).

Практика показывает, что в странах, находящихся на этапе компьютерного информационного общества или в фазе перехода к такому обществу, основным объектом посягательств на сферу частной жизни стала персонифицированная информация, обрабатываемая автоматизированными электронными средствами (компьютерными и телекоммуникационно-компьютерными информационными системами). Такую информацию стали называть персональными данными.

Резкое увеличение количества циркулирующей информации является фактором, способствующим нарушению права людей на тайну частной жизни. Проблемы защиты персональных данных затрагивают людей повседневно - на работе, в контактах с государственными органами, при приобретении товаров или услуг, а также в поездках или при посещении сети Интернет. Поэтому в июле 2011 г. был подписан новый Закон о внесении существенных изменений в Федеральный Закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», которые определили случаи обработки персональных данных, а также сроки предоставления оператором информации по запросу гражданина. Кроме того, эти изменения внесли четкость в определения таких понятий, как «персональные данные», «оператор», «обработка персональных данных», а также расширили перечень случаев, когда допускается обработка персональных данных.

Сегодня Совет Европы и Европейская комиссия также уделяют пристальное внимание обеспечению права на защиту информации о гражданах. Так, Евросоюз намерен модернизировать законодательство в области защиты персональных данных, чтобы

обеспечить право граждан входящих в его состав государств на сохранение тайны частной информации. Еврокомиссия намерена проконтролировать деятельность социальных сетей, например Facebook, который в одностороннем порядке поменял автоматические настройки приватности, не предупредив об этом пользователей. Еврокомиссар по вопросам юстиции Вивиан Рединг (Viviane Reding) в своей речи перед европарламентариями о реформе законодательства упомянула такое образное выражение, как «право быть забытым». В итоге многие пользователи не догадываются, что выложенная ими на сайте личная информация становится общедоступной, причем практически навсегда<sup>131</sup>. В. Рединг предлагает законодательно обязать подобные сайты ввести так называемое правило «приватность по умолчанию». То есть пользователи социальных сетей и других подобных сайтов должны давать явно выраженное согласие на опубликование своих персональных данных. А практика, когда такие данные становятся публичными «по умолчанию», т.е. если пользователь не выберет «приватный режим» в настройках, должна быть признана незаконной. «Для установления настроек приватности иногда требуется значительное усилие пользователя», - считает еврокомиссар. По ее мнению, само по себе наличие этих настроек не является достаточным показателем согласия пользователя на опубликование персональных данных. Правило «приватность по умолчанию» также предполагает запрет передачи персональных данных пользователей различным приложениям, доступным в социальных сетях.

В. Рединг также предлагает распространить законы ЕС на все ресурсы, которыми пользуются граждане ЕС, независимо от места их регистрации. Таким образом, нововведения могут затронуть и сервисы компании Google.

---

131 URL: <http://www.pravo.ru/interpravo/practice/view/52669/>.

«Право быть забытым» касается также некоторых информационных ресурсов, архивы которых доступны в сети. Если европейские законодатели поддержат предложение В. Рединг, граждане ЕС смогут потребовать удалить из таких архивов свои фотографии и интервью, которые были сделаны много лет назад, даже если в прошлом они дали согласие на интервью в газете или появление в телесюжете.

28 января 2011 г. отмечалось 30-летие Конвенции Совета Европы о защите физических лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (Конвенция 108). В связи с этим было заявлено, что «эффективная защита данных имеет жизненно важное значение для наших демократий и лежит в основе других основных прав и свобод. Нам необходимо установить равновесие между заботой о частной жизни и свободным потоком информации, которая помогает создать новые экономические возможности. Именно эти вопросы я хотела бы рассмотреть в наших предложениях по модернизации правил защиты данных ЕС в 2011 году»<sup>132</sup>.

В практике европейских судов уже немало судебных решений по защите персональных данных. Так, испанский суд в одном из недавних решений постановил убрать информацию о человеке из поисковой выдачи Google<sup>133</sup>. Истец - доктор Еуидитто Руссо - был раскритикован в одной из статей испанской газеты El Pais еще в 1991 г. (речь шла о разногласиях между врачом и его пациентом, которые были вскоре устранены), однако до сих пор при вводе в Google его имени все равно одним из первых появляется этот негативный материал. Руссо указывал, что из-за Google его материальное благосостояние ухудшается, и в своем иске просил убрать

---

<sup>132</sup> См. более подробно: Новости в Совете Европы // Вестн. Европы. 2011. 30 // <http://magazines.russ.ru/vestnik/2011/30/no10.html>.

<sup>133</sup> <http://www.pravo.ru/interpravo/practice/view/52669/>

ссылку на порочащую его статью из поисковой выдачи. При этом к газете El País, на сайте которой размещена заметка, таких требований не выдвигалось, поскольку периодические издания подпадают под действие Закона о свободе самовыражения средств массовой информации. Возможно, с принятием нового европейского законодательства эта ситуация изменится.

Такие же актуальные проблемы по защите информации частного характера граждан имеют место в США, Германии и других странах. Южнокорейское подразделение компании Apple уже выплатило первую компенсацию пользователю iPhone за несанкционированный сбор данных о его местоположении. Размер компенсации, которая выплачена юристу Ким Хен Суку Apple Korea, составил \$946, сообщается со ссылкой на должностных лиц районного суда Чханвона<sup>134</sup>.

В последнее время давление на Apple по вопросу несанкционированного сбора и хранения данных о местонахождении пользователей неуклонно возрастало. Вопрос приобрел остроту после того, как обнаружилось, что устройства, выпущенные компанией, в течение нескольких месяцев сохраняют незакодированную информацию о пользователях. Смартфоны с ОС Google Android также, как выяснилось, регулярно передают вовне данные о местонахождении пользователя.

Американские правозащитники, специализирующиеся на вопросах защиты частной жизни граждан, предъявили претензии к корпорации Apple, производящей iPad и iPhone - устройства, которые сохраняют информацию о перемещениях их владельцев. По утверждению правозащитников, данные, сохраненные устройствами, не зашифрованы и фактически находятся в свободном доступе. «Собирание, хранение и использование данных о перемеще-

---

<sup>134</sup> Иванский В.П. Указ. соч.

ниях пользователей без их разрешения неприемлемы. Это нарушает действующее в стране законодательство», - отметили правозащитники<sup>135</sup>.

В России к настоящему времени тоже наработана некоторая практика защиты персональных данных, которую, однако, нельзя назвать богатой.

Например, в 2011 г. Союз потребителей России подал в суд на девять интернет-магазинов, сервис продажи железнодорожных билетов Railwayticket.ru и сайт «Мегафона» за разглашение ими персональных данных клиентов. По мнению Союза потребителей, интернет-магазины совершили сразу три нарушения: они нарушили права клиентов на неприкосновенность частной жизни, на конфиденциальность персональных данных и на качество товаров и услуг. Роскомнадзор в ходе проверки отправленных с сайта «Мегафона» сообщений установил более 80 интернет-магазинов, информация о покупателях которых попала в открытый доступ в сети<sup>136</sup>.

Анализируя законодательство зарубежных стран, можно заметить, что персонифицированная информация в компьютерах условно разделяется на две категории<sup>137</sup>:

«нейтральные» персонифицированные данные, к раскрытию и распространению которых субъект данных относится индифферентно;

«чувствительные» персонифицированные данные, циркуляцию которых субъект данных стремится ограничить. Именно эта категория в европейском законодательстве получила название персональ-

---

<sup>135</sup> Правозащитники заявляют, что устройства Apple «шпионят» за пользователями // <http://www.pravo.ru/interpravo/news/view/52792/>; Apple выплатила первую компенсацию по иску о слежке за пользователями iPhone // <http://www.pravo.ru/story/view/57486/>.

<sup>136</sup> «В Москве подан иск к десяти интернет-сервисам, допустившим утечку персональных данных покупателей» // <http://www.pravo.ru/news/view/58425/>; «Яндекс» и «Мегафон» представили новые доказательства вины друг друга в утечке СМС-переписки // <http://www.pravo.ru/news/view/57740/>.

<sup>137</sup> Иванский В.П. Указ. соч.

ных данных и была квалифицирована как информация, несанкционированный доступ или ненадлежащее использование которой приводит к посягательствам на права частной жизни субъекта данных.

Таким образом, персональные данные определяются по критерию «чувствительности». Так как понятие «чувствительность» персональной информации достаточно субъективно и зависит от восприятия субъекта данных, на базе прецедентов в гражданском судопроизводстве стран общего права был выработан следующий принцип: публикация некоего факта частной жизни (персональных данных) признавалась посягательством на сферу частной жизни, если было доказано, «что публикация этого факта была высокопредосудительной с точки зрения любого благоразумного человека, наделенного обычной чувствительностью»<sup>138</sup>. Смысл этого судебного критерия в том, «что закон не предназначен для защиты сверхчувствительных людей, поскольку каждый человек должен до некоего обоснованного предела открывать свою жизнь для пристального внимания общества».

«Персональная информация могла бы определяться как те факты, сообщения или мнения, которые связаны с данным индивидом и относительно которых можно было бы ожидать, что он считает их интимными или конфиденциальными и, следовательно, желает остановить или, по крайней мере, ограничить их циркуляцию»<sup>139</sup>.

Наглядный пример использования критерия «чувствительности» дает Австрийский закон 1978 г. в редакции Закона 2000 г. о защите данных: «Данные - информация, хранимая на носителе данных и имеющая отношение к некоему идентифицированному или имеющему высокую вероятность идентификации субъекту данных (персональные данные)»<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> Судебное определение из дела «Диас против Окленд Трибюн, Инкорпорейтед» (139 Cal App3d 118, 1983). Цит. по: Freedman W. Right of privacy in age of computer. London; New York, 1986. P. 53.

<sup>139</sup> Wakes R. Protection of Privacy. London: Sweet & Maxwell, 1980. P. 31.

<sup>140</sup> Sec. 3(1) of Austrian Data Protection Act (1978) и редакцию нового Закона о защите данных

Датские законодательные акты определяют понятие «персональные данные» следующим образом: «Для целей настоящего законодательного акта слова «персональные данные» должны пониматься как обозначение данных, которые могут быть отнесены к идентифицируемым индивидуумам, даже если такое отнесение предполагает знание персонального регистрационного номера или любых подобных специальных средств идентификации такого индивидуума»<sup>141</sup>.

Британское определение персональных данных вводит такие категории, как «мнение» и «намерение»: «Термин «персональные данные» означает данные, состоящие из информации, связанной с неким живым индивидом, который может быть идентифицирован на основании этой информации (или с помощью этой и иной информации, находящейся в распоряжении пользователя данных), включая любое выражение мнения о данном лице, но без какого-либо указания о намерениях пользователя данных в отношении этого лица»<sup>142</sup>.

Таким образом, любое выражение мнения об индивиде (субъекте данных) включается в состав персональных данных, тогда как любое указание на намерения пользователя данных в отношении субъекта данных однозначно исключается из состава персональных данных.

Показательно, что исландский законодательный акт 1989 г. о регистрации и обращении с персональными данными в редакции Закона о защите конфиденциальности 2000 г. распространяет понятие «персональные данные» и на сведения о юридических лицах (т.е. признает так называемое корпоративное право на невме-

---

2000 г. (Datenschutzgesetz 2000).

<sup>141</sup> Denmark Private Registers Act (1979), Public Authorities Registers Act (1979) и Закон об обработке персональных данных 2000 г. (Lov om behandling af personoplysninger).

<sup>142</sup> Sec. 1(3) of UK Data Protection Act 1984 в редакции Закона о защите данных 1998 г. (Data Protection Act).

шательство в частную сферу): «...к персональным данным относятся данные, связанные с частными, финансовыми или иными делами индивидов, институтов, компаний или иных юридических лиц, которые эти лица обоснованно должны держать в секрете»<sup>143</sup>.

Правовое регулирование обработки персональных данных согласно Французскому закону 1978 г. об обработке данных, файлах данных и индивидуальных свободах распространяется как на публичный, так и на частный секторы: «Статья 4. ...Персональные данные-это данные, которые позволяют в любой форме, прямо или косвенно, установить личность физического лица, в отношении которого эти данные собраны, независимо от того, физическим или юридическим лицом эти данные были обработаны»<sup>144</sup>.

Детально прописано определение персональных данных и смежных с ними понятий в Финском законодательном акте 1988 г. о персональных данных и его новой редакции - Законе о персональных данных 1999 г.:

«1. Термин «персональные данные» означает любое описание любого физического лица, или характеристик физического лица, или жизненных обстоятельств, которое может быть признано как описывающее определенное частное физическое лицо, или его семью, или тех, кто живет с ним в одном и том же жилище.

2. Термин «файл персональных данных» означает любой набор данных, содержащий персональные данные, обработанные при помощи компьютера, а также любой перечень, картотеку или иной набор данных, содержащий персональные данные и организованный соответствующим образом, благодаря которому данные

---

<sup>143</sup> Art. 1 of Act Concerning the Registration and Handling of Personal Data (1989, Iceland) и его новую редакцию - Закон о защите конфиденциальности 2000 г. (Log um pers nuvernd og me fer pers nuuppl singa).

<sup>144</sup> См.: Sec. 4 of Act on Data Processing, Data Files and Individual Liberties (1978, France) или Закон об информатике, картотеках и свободах 1978 г. (Loi relative a l'informatique, aux fichiers et aux libertes) // [http://pd.rsoc.ru/docs/up\\_organe.pdf](http://pd.rsoc.ru/docs/up_organe.pdf).

о любом конкретном физическом лице могут быть найдены легко и без чрезмерных затрат.

2а. Термин «файл редакционных данных» означает любой файл персональных данных, предназначенный единственно для редакторских операций любого члена редакции средства массовой информации и недоступный для посторонних...

6. Термин «персональные кредитные данные» означает персональные данные, предназначенные для использования в оценке финансового статуса физического лица, его способности соответствовать своим обязательствам или степени оказываемого ему кредитного доверия...

7а. Термин «матрикула» означает любой файл персональных данных, предназначенный для публикации, в который физические лица входят в соединении со сведениями о конкретной профессии или образовании, членстве в некой профессиональной организации или ином обществе, со своим статусом или достижениями в области культуры, спорта, экономической жизни или иной гражданской деятельности или в соединении с другими сопоставимыми факторами»<sup>145</sup>.

Анализ зарубежного законодательства показывает<sup>146</sup>, что большинство стран делит персональные данные по критерию «чувствительности» на три категории: «обычные» персональные данные - их сбор, обработка, использование и передача возможны без специального разрешения в режиме, предписанном национальными законами; «чувствительные» персональные данные - их сбор, обработка, использование и передача требуют особых мер защиты и безопасности, специально установленных законом; «особо чувствительные» персональные данные - их сбор, обработка, ис-

---

<sup>145</sup> См.: Sec. 2 of Personal Data File Act (1988, Finland) и его новую редакцию - Закон о персональных данных 1999 г. (Henkilötietolain taustaa) // [http://pd.rsoc.ru/docs/up\\_organe.pdf](http://pd.rsoc.ru/docs/up_organe.pdf).

<sup>146</sup> Иванский В.П. Указ. соч.

пользование и передача либо вообще запрещены законом, либо разрешены только в исключительных случаях с использованием специальных мер защиты и безопасности.

При этом общепризнанными видами «чувствительных» персональных данных, как правило, являются данные об арестах; банковские данные; данные кредитных отчетов и кредитных историй; данные об образовании и трудовой деятельности (как правило, только данные, содержащие оценку способностей и трудовых качеств индивида); медицинские данные; налоговые данные. Набор «особо чувствительных» персональных данных, подлежащих особо тщательной защите, может варьироваться в различных странах в зависимости от национального менталитета, но, как правило, к этой категории относятся данные о расовом и этническом происхождении, религиозных верованиях, политических убеждениях, членстве в профессиональных ассоциациях, политических и общественных организациях, состоянии здоровья, особенностях сексуального поведения, криминальном прошлом (данные о вынесенных и исполненных обвинительных судебных приговорах по уголовным делам).

Российское законодательство о защите персональных данных не отличается такой детальностью, как зарубежное, однако гарантии приватности четко закреплены на конституционном уровне. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни человека без его письменного согласия не допускаются (ст. 23, 24 Конституции РФ). Вмешательство в частную жизнь, ограничение тайны телефонных переговоров и корреспонденции может осуществляться

только на основании федерального закона или судебного решения.

Федеральным законом от 19.12.2005 № 160-ФЗ ратифицирована Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28.01.1981 (далее – Конвенция). Следовательно, Российская Федерация взяла на себя обязательства обеспечить для каждого физического лица независимо от его гражданства или местожительства права на неприкосновенность частной жизни, в отношении автоматизированной обработки касающихся его данных личного характера.

Для защиты данных, хранящихся в автоматизированных файлах, должны приниматься надлежащие меры безопасности, направленные на предотвращение их случайного или несанкционированного уничтожения или случайной потери, несанкционированного доступа, их изменения или распространения.

Вопросы приватности пользователей Интернета в российском законодательстве регулируются общими нормами о необходимости защиты частной жизни и персональных данных. Концепцию информационного регулирования определяет Федеральный Закон «Об информации, информатизации и защите информации». В соответствии с ним государственные информационные ресурсы являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа (государственная тайна и конфиденциальная информация). К этой категории относятся и персональные данные, т. е. любая информация, относящаяся прямо или косвенно к определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных), - «любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имуществен-

ное положение, образование, профессия, доходы, другая информация» (ч. 1 ст. 3 Федерального Закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»).

Развивая положения Конституции Российской Федерации, Федерального Закона «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных) определяет понятие «конфиденциальность персональных данных» – обязательное для соблюдения оператором или иными лицами, получившими доступ к персональным данным, требование не допускать их распространения без согласия субъекта персональных данных или наличия иного законного основания (ст. 7). Под распространением персональных данных понимаются действия, направленные на их передачу определенному кругу лиц или на ознакомление с ними неопределенного круга лиц, в том числе обнародование в средствах массовой информации, размещение в информационно-телекоммуникационных сетях или предоставления доступа к персональным данным каким-либо иным способом.

Следует особо подчеркнуть, что операторы и третьи лица, получающие доступ к персональным данным физического лица, в том числе его фамилию, имя и отчество, обязаны соблюдать установленное ст. 7 Закона о персональных данных требование конфиденциальности, за исключением случаев, когда персональные данные обезличены или являются общедоступными.

Часть 2 ст. 150 ГК РФ относит неприкосновенность частной жизни к охраняемым законом нематериальным благам. Сюда также отнесены достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, личная и семейная тайна. Если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также

в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда (ст. 151 ГК РФ). В соответствии со ст. 13.11 КоАП РФ «нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)» влечет предупреждение или наказание в виде штрафа.

Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» гарантируется также тайна связи. В ст. 63 этого Закона операторам связи вменяется в обязанность обеспечение тайны связи: «... Вскрытие почтовых отправлений, осмотр вложений, ознакомление с информацией и документальной корреспонденцией, передаваемыми по сетям электросвязи и сетям почтовой связи, осуществляются только на основании решения суда, за исключением случаев, установленных федеральными законами». К конфиденциальной информации отнесены «сведения об абонентах и оказываемых им услугах связи» (ст. 53 Закона № 126-ФЗ). Сведения об абонентах запрещается использовать для оказания справочных услуг без их письменного согласия.

Гарантии прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий определяются в Федеральном законе от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Сотрудники органов, осуществляющих такую деятельность, обязаны обеспечить приватность граждан, кроме того, «лицо, полагающее, что действия органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, привели к нарушению его прав и свобод, вправе обжаловать эти действия в вышестоящий орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, прокурору или в суд» (ст. 5 Закона № 144-ФЗ).

В Российской Федерации существует уголовная ответственность за нарушение приватности. Установлено наказание за на-

рушение неприкосновенности частной жизни, тайны связи, а также установлена ответственность за несанкционированный доступ к охраняемой законом компьютерной информации (ст. 137, 138, 272 УК РФ). Предусмотрены различные формы наказаний: штраф, исправительные работы, арест, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, а в некоторых случаях и лишение свободы на срок до 5 лет (ч. 2 ст. 272 УК РФ).

Согласно ст. 13.14 КоАП РФ за разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (если это не влечет уголовную ответственность), налагается на граждан штраф в размере от 500 до 1000 руб.; на должностных лиц - от 4000 до 5000 руб.). Неправомерный отказ должностного лица в предоставлении информации также является административным правонарушением (ст. 5.39 КоАП РФ) и наказывается штрафом в размере от 1000 до 3000 руб.

Существует система технических средств по обеспечению оперативно-розыскных мероприятий в сетях связи, в том числе в Интернете. С 1997 года провайдерам вменяется в обязанность установить оборудование, программы и выделенную линию для местного отделения ФСБ для предоставления сотрудникам службы возможности дистанционно отслеживать, перехватывать и прерывать связь любого клиента этого провайдера.

Исходя из требований ст. 23 Конституции РФ, для перехвата сообщений спецслужбы обязаны получить судебное разрешение. Однако вопрос о выполнении этих требований достаточно спорный, ведь для доступа к интернет-трафику спецслужбам фактически не надо обращаться к провайдерам.

На международном уровне существует несколько основных касающихся приватности соглашений, участницей которых является Российская Федерация:

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г., в ст. 12 которой установлено: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции».

2. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г. (ст. 17 Пакта).

3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в ст. 8 которой говорится: «Каждый человек имеет право на уважение его личной и семейной жизни, неприкосновенности его жилища и тайны корреспонденции». Вмешательство государства в приватность возможно лишь в случаях, предусмотренных законом «в интересах государственной безопасности, общественного порядка или экономического благосостояния страны, для поддержания порядка и предотвращения преступлений».

4. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 1995 г.), которая вступила в силу для РФ 11 августа 1998 г.

5. Окинавская хартия глобального информационного общества, принятая 22 июля 2000 г. лидерами стран «Большой восьмерки», где в числе основных подходов и принципов закрепляется необходимость развития эффективных механизмов защиты частной жизни, в том числе при обработке персональных данных, развития криптографии и других средств обеспечения безопасности и достоверности операций.

Таким образом, право на неприкосновенность частной жизни в России поддерживается Конституцией РФ, рядом международных соглашений и федеральных законов. Однако, несмотря на большое разнообразие законодательных актов, они все же не могут в полной мере урегулировать вопросы приватности, что осо-

бенно касается нарушений приватности граждан в сети Интернет. Законотворческий процесс по этому вопросу не отличается своевременностью и системностью. В связи с этим представляется, что повышение актуальности вопросов защиты частной жизни и персональных данных в связи с ускоренными темпами развития информационных технологий требуют своевременно с развитием компьютерных и телекоммуникационных технологий вносить в законодательство России изменения в части использования персональных данных, обеспечивающих людей товарами и услугами, особенно в среде Интернет, - от банковских операций и путешествий до социальных сетей. Особо пристальное внимание законодателей должно уделяться правовой защите приватности сферы частной жизни в социальных сетях, где информация личного характера либо передается огласке без согласия человека, либо является недостоверной из-за несвоевременной ее актуализации и ошибок.

В соответствии с ч. 1 ст. 23 Федерального Закона «О персональных данных» и п. 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2009 № 228, уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных, обеспечивающим контроль и надзор за соответствием обработки персональных данных, является Роскомнадзор. В ст. 3, 22 Федерального Закона «О персональных данных» установлено, что государственные и муниципальные органы, юридические или физические лица, организующие и (или) осуществляющие обработку персональных данных (операторы), обязаны до начала их обработки уведомить уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных о своем намерении. В ряде случаев опе-

раторы вправе осуществлять обработку персональных данных без уведомления территориальных управлений Роскомнадзора. Это относится к персональным данным субъектов, которых связывают с оператором трудовые отношения, общедоступным персональным данным, включающим в себя только фамилии, имена и отчества субъектов персональных данных, необходимым в целях однократного пропуска субъекта персональных данных на территорию, на которой находится оператор, или в иных аналогичных целях, включенным в информационные системы персональных данных, имеющих в соответствии с федеральными законами статус федеральных автоматизированных информационных систем, а также в государственные информационные системы персональных данных, созданные в целях защиты безопасности государства и общественного порядка, и др. (ст. 22 Закона о персональных данных).

В числе полномочий Роскомнадзора Законом о персональных данных предусмотрены право на обращение в суд с исковыми заявлениями в защиту прав субъектов персональных данных и представление их интересов в суде, право на принятие мер по приостановлению или прекращению обработки персональных данных, осуществляемой с нарушением требований закона.

Между тем, как свидетельствует практика, в современных условиях деятельность уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных не всегда осуществляется на должном уровне, что существенно повышает роль прокуратуры в сфере защиты персональных данных, в том числе, распространяемых в сети Интернет.

Так, Генеральная прокуратура Российской Федерации в рамках мониторинга размещаемой в российском сегменте информационно-телекоммуникационной сети Интернет инфор-

мации выявляет многочисленные нарушения прав граждан на защиту и сохранность их персональных данных, неприкосновенность частной жизни.

Например, вопреки требованиям ст. 9 Закона о персональных данных без согласия субъектов персональных данных на некоторых интернет-сайтах неограниченному кругу лиц предоставлялся доступ к персональным данным проживающих в Москве и Московской области граждан Российской Федерации (фамилии, имена, отчества, даты рождения и адреса места жительства).

По поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокуратура города Москвы 7 наиболее крупным магистральным провайдером, находящимся на территории города, объявила предостережения о недопустимости нарушения требований Закона о персональных данных. В предостережениях указано, что с момента их объявления руководитель компании - магистрального провайдера считается уведомленным о наличии нарушений Закона о персональных данных, должен предпринять организационно-технические меры для защиты персональных данных пользователей российского сегмента сети Интернет и прекратить доступ к незаконно предоставляемой информации. Требования прокурора были выполнены незамедлительно.

Учитывая, что два сайта, на которых размещена информация, нарушающая права граждан на защиту персональных данных, зарегистрированы в США, Генеральная прокуратура Российской Федерации направила в Министерство юстиции США запрос о правовой помощи в целях принятия мер по блокированию доступа пользователей к этим интернет-ресурсам.

Кроме того, прокуратура города Москвы по фактам нарушения ст. 9 Закона о персональных данных организовала проверку, в ходе которой установлено физическое лицо - регистратор доменных имен сайтов, зарегистрированных на территории Российской Фе-

дерации, в настоящее время решается вопрос о привлечении его к уголовной ответственности.

До сих пор не сформирована судебная практика по спорам, касающимся защиты и сохранности персональных данных физических лиц в сети Интернет. Эта практика нарабатывается с участием органов прокуратуры. Так, по требованию Генеральной прокуратуры Российской Федерации в связи с массовыми нарушениями прав граждан в сети Интернет Роскомнадзор как уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных направил в суд иск о признании действий регистратора по обработке данных граждан Российской Федерации нарушающими права неопределенного круга лиц, являющихся субъектами персональных данных, о неприкосновенности частной жизни с требованием об обязанности регистратора уничтожить незаконно размещенные в сети Интернет персональные данные граждан.

При выявлении нарушений Закона о персональных данных в сети Интернет прокурору необходимо дать им надлежащую правовую оценку и принять исчерпывающие меры прокурорского реагирования.

Учитывая экстерриториальный характер сети Интернет, прокурорам прежде всего целесообразно объявить предостережения наиболее крупным магистральным провайдерам.

Если после объявления предостережения магистральные провайдеры не приняли мер к блокированию сайтов-нарушителей, возможно внесение в адрес руководителей компаний - основных магистральных провайдеров представлений о недопустимости нарушения Закона о персональных данных.

Кроме того, следует принять меры к установлению юридического или физического лица, являющегося администратором доменного имени сайта, на котором выявлены нарушения Закона о персональных данных. Эта информация может быть представлена

регистратором по запросу прокурора или уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных. Регистратор - юридическое лицо, аккредитованное координатором для оказания услуг регистрации доменных имен. В настоящее время в России действует Координационный центр национального домена сети Интернет (координатор), установивший правила регистрации доменных имен (официальный сайт: [www.cctld.ru](http://www.cctld.ru)).

Законодательство Российской Федерации предусматривает гражданскую, уголовную, административную и дисциплинарную ответственность за нарушение Закона о персональных данных.

Так, ст. 13.11 КоАП РФ установлена ответственность за нарушение порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных), допускаемое физическими, должностными и юридическими лицами. Санкцией статьи предусмотрено предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей; юридических лиц - от пяти до десяти тысяч рублей.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ возбуждение этой категории дел - прерогатива прокурора. При выявлении в действиях регистратора доменного имени интернет-сайта признаков административного правонарушения, предусмотренного ст. 13.11 КоАП РФ, органы Роскомнадзора обязаны направить материалы в прокуратуру для принятия мер прокурорского реагирования. Вместе с тем необходим системный мониторинг прокурорами сети Интернет для своевременного выявления фактов массового нарушения прав граждан в части несанкционированного распространения персональных данных, краж баз данных из различного рода государственных и социальных учреждений, у сотовых операторов, иных правообладателей. Необходимо оператив-

ное реагирование прокуроров и на обращения граждан в связи с нарушением их прав.

УК РФ предусматривает ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни (ст. 137), а также неправомерный доступ к компьютерной информации (ст. 272). Поэтому при выявлении в ходе соответствующих проверок признаков составов этих преступлений прокурор должен оперативно вынести постановление о передаче материалов в органы, уполномоченные на проведение проверки в соответствии со ст. ст. 144, 145 УПК.

Резюмируя сказанное, можно констатировать, что в условиях несовершенства действующего российского законодательства о защите персональных данных прокурор тем не менее наделен широким спектром полномочий для профилактики и устранения нарушений требований законодательства Российской Федерации о персональных данных в целом и в российском сегменте сети Интернет в частности: объявление предостережений, внесение представлений, опротестование незаконных нормативных актов в этой сфере, возбуждение дел об административных правонарушениях, обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. При этом прокурорам субъектов Российской Федерации необходимо максимально использовать полномочия Роскомнадзора, направляя ему соответствующую информацию о выявленных нарушениях закона через Генеральную прокуратуру Российской Федерации либо напрямую - в территориальные управления Роскомнадзора.

В силу специфики интернет-пространства и еще несформировавшейся практики правоприменения это направление работы является новым, однако прокурорам необходимо осуществлять постоянный мониторинг этой сферы правоотношений и реагировать на каждое нарушение законодательства о персональных данных в российском сегменте сети Интернет.

В связи с этим следует подчеркнуть все возрастающую активность прокуроров по борьбе с правонарушениями на данном направлении. Прокурорами ряда субъектов Российской Федерации выявлялись и успешно устранялись факты неправомерного распространения в сети Интернет персональных данных граждан. Так, Замоскворецкой межрайонной прокуратурой г. Москвы установлено, что вопреки требованиям ст. 7, п. 1 ст. 19 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» в июле 2011 г. на сайте оператора сотовой связи «Мегафон» [www.moscow.megafon.ru](http://www.moscow.megafon.ru) неограниченному кругу лиц был предоставлен несанкционированный доступ к текстовому содержанию более 8000 смс-сообщений, направленных пользователями данного сайта на телефонные номера различных сотовых операторов. Впоследствии данные сообщения, а также телефонные номера их отправителей и получателей проиндексированы поисковой Интернет-системой «Яндекс». По представлению прокуратуры проиндексированные страницы удалены из поисковой системы.

По результатам проведенных в 2011 г. по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации проверок соблюдения владельцами интернет-сайтов [www.baznet2.narod.ru](http://www.baznet2.narod.ru) и [www.basesale.ru](http://www.basesale.ru) законодательства о персональных данных Хорошевской и Хамовнической межрайонными прокуратурами г. Москвы объявлены предостережения организациям, предоставляющим им услуги доступа к сети Интернет, в результате чего сайты заблокированы. Аналогичные предостережения объявлены Никулинской и Басманной межрайонными прокуратурами г. Москвы провайдером сайтов [www.baza-family2011.ru](http://www.baza-family2011.ru) и [www.nnm.ru](http://www.nnm.ru).

Прокуратурами Брянской и Ростовской областей вносились представления об устранении нарушений законодательства о персональных данных в Управление Федеральной налоговой службы по Брянской области, администрацию Ростовской области и

Управление Федеральной миграционной службы соответственно по фактам размещения на их официальных сайтах персональных данных граждан без их согласия.

По факту размещения ОВД г. Волгореченска Костромской области в сети Интернет информации, содержащей персональные данные о несовершеннолетней без ее согласия, прокуратурой города в 2011 г. начальнику отдела внесено представление об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которого информация удалена, виновные сотрудники полиции привлечены к дисциплинарной ответственности.

В связи с размещением на сайте МОУ «Лоухская средняя общеобразовательная школа» Республики Карелия информационного ресурса «Я выбираю. Выбор – 10, 11», содержавшего персональные данные учащихся, прокуратурой Лоухского района возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 13.11 КоАП РФ (нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) в отношении образовательного учреждения и его директора. По результатам рассмотрения судом указанных дел они привлечены к административной ответственности в виде штрафов.

## **4.2. Защита авторских прав в сети Интернет**

Как уже отмечалось, возникновение и развитие сети Интернет способствовали резкому расширению информационных возможностей личности и общества. Вместе с тем внедрение передовых информационных технологий, систем и сетей, в том числе сети Интернет, порождает множество проблем, поскольку эти технологии повсеместно стали использоваться для совершения правонарушений. Помимо различных противоправных деяний, соверша-

емых в сети Интернет, среди наиболее распространенных следует назвать нарушение авторского права. С одной стороны, чем больше в сети Интернет публикуется разного рода произведений, тем лучше, поскольку технологии и сервисы Интернета дают возможность оперативно и с минимальными экономическими затратами представлять требуемый объект большому количеству пользователей, что способствует развитию личности и общества. Однако зачастую при публикации или размещении тех или иных объектов в сети Интернет нарушаются или создаются условия для нарушения авторских прав.

Правонарушения в сети Интернет, связанные с нарушением авторских прав, можно разделить на две группы<sup>147</sup>:

1) преобразование произведения в электронную версию и последующее размещение на сайте в сети Интернет без согласия на это автора;

2) копирование материалов сайта для дальнейшего их распространения в реальном мире или размещения на другом сайте без ведома и согласия на это автора материалов.

Нарушение авторских прав в сети Интернет происходит либо из-за неосведомленности в отношении институтов авторского права и пределов свободного использования его объектов, либо при осведомленности субъектов о нарушении авторских прав, но уже с наличием умысла в их действиях. Всему этому способствует простота получения электронных копий различных произведений, а также их сравнительно небольшая стоимость<sup>148</sup>.

В настоящее время Интернет переполнен материалами, нарушающими авторские и смежные права. Во всемирной сети сегодня можно скопировать практически любые книги, статьи, аудио- и видеозаписи, другие материалы, размещенные с нарушением исключительных прав их создателей.

---

<sup>147</sup> Паферова О. К вопросу о квалификации отдельных нарушений авторского права в сети Интернет // БНПИ. Юридический мир. 2007. № 1. С. 69, 72.

<sup>148</sup> Наумов В.Б. Право и Интернет. М.: Книжный дом «Университет», 2002. С.200

Решение проблемы несоблюдения авторских прав в интернет-пространстве волнует сегодня все мировое сообщество. Как обоснованно отмечалось, «пока Интернет и авторское право абсолютно несовместны. Интернет – это враг авторского права. Нужно честно называть вещи своими именами»<sup>149</sup>, в связи с чем особенно актуальной является задача создать такой правовой режим, который позволит отстаивать наиболее важные позиции авторского права в интернет-среде.

Однако в Российской Федерации отсутствует специальное законодательство и нормы об использовании объектов авторского права в сети Интернет, в связи с этим при защите авторских прав в сети Интернет используются общие нормы действующего законодательства.

Важной нормой с точки зрения защиты прокурором авторских прав в сети Интернет является положение ст. 1253 ГК РФ о том, что по требованию прокурора может быть принято решение о ликвидации юридического лица, которое неоднократно или грубо нарушает исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации.

Если нарушения исключительных прав совершает гражданин, его деятельность в качестве индивидуального предпринимателя может быть прекращена по решению или приговору суда в установленном законом порядке.

Автор или иной обладатель исключительного права на произведение вправе требовать по своему выбору от нарушителя возмещения убытков или выплаты компенсации в размере, определяемом по усмотрению суда (ст. 1301 ГК РФ).

В отношении лиц, причастных к незаконному обороту объектов интеллектуальной собственности, применяется административная ответственность по ст. 7.12 КоАП РФ (нарушение автор-

---

<sup>149</sup> Выступление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на встрече с руководством Всероссийской политической партии «Единая Россия». [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

ских и смежных прав, изобретательских и патентных прав). Данный вид ответственности распространяется на граждан и юридических лиц и влечет наложение административного штрафа.

В арсенале прокуроров есть полномочия по возбуждению производства по административным делам. Однако, по данным статистики, в последнее время значительно снизилось количество лиц, привлекаемых по постановлениям прокуроров к административной ответственности за нарушения законов об охране интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав (в 2011 г. привлечено 1600 лиц, в 2012 г. – 1412, что почти на 12% ниже).

Постепенно получает развитие институт уголовно-правовой ответственности за нарушение авторских и смежных прав (ст. 146 УК РФ). Ежегодно в нашей стране в целом регистрируется около 7 тыс. преступлений этой категории.

Таким образом, в настоящее время в России имеется нормативно-правовая база для борьбы с «цифровым пиратством», постепенно нарабатывается практика правоприменения, но есть и проблемы, присущие правовым системам большинства стран.

Современные «компьютерные пираты» активно используют пробелы национального законодательства и создают новые технологические способы распространения объектов интеллектуальной собственности в сети Интернет. Широкое распространение получили торрент-ресурсы, позволяющие при помощи специальных программ осуществлять обмен информацией большого объема между конечными пользователями. При этом объекты интеллектуальной собственности не размещаются на самих торрент-ресурсах, что дает возможность их владельцам избегать какой-либо ответственности за подобные услуги.

В этой связи назрела необходимость установления в национальном законодательстве механизма привлечения к ответственности владельцев торрент-ресурсов.

Более эффективной защите исключительных прав в сети Интернет будет способствовать введение норм о привлечении к ответственности владельцев сайтов, предоставляющих возможность доведения до всеобщего сведения объектов авторских и смежных прав путем размещения ссылок для доступа к данным объектам («скачивания»), находящимся на сторонних серверах, не принадлежащих владельцам таких сайтов.

Информационное интернет-пространство экстерриториально, а неоднородность законодательства различных стран и отсутствие единых правовых норм создают дополнительные трудности для пресечения незаконного контента и установления виновных лиц. Этим пользуются нарушители, размещая свои ресурсы в странах со слабо развитым законодательством. Даже если нарушающий исключительные права сайт закрывается в соответствии с нормами национального законодательства, он практически сразу «возрождается» в сегментах сети Интернет других стран.

Поэтому развитию национального законодательства должна сопутствовать разработка международных процедур для оперативного обмена информацией и закрытия сайтов, нарушающих правовой режим интеллектуальной собственности, в сегменте сети Интернет любой страны.

На современном этапе прокурорам необходимо активно включиться в работу по защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации в интернет-пространстве, используя предоставленные законом полномочия.

Прежде всего, для профилактики подобного рода нарушений целесообразно объявлять предостережения о недопустимости нарушения закона юридическим лицам, специализирующимся на размещении информации в сети Интернет.

В случае выявления нарушения законодательства об охране интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав при ее использовании в сети Интернет, прокурор вправе внести представление об устранении нарушений закона.

При наличии в действиях владельца сайта признаков состава правонарушения, предусмотренного ст. 7.12 КоАП РФ (нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав), прокурором может быть вынесено постановление о возбуждении административного производства.

В исключительных случаях, когда юридическое лицо неоднократно или грубо нарушает авторские права на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, а ранее принятые меры прокурорского реагирования не возымели действия, прокурору следует использовать предоставленное ст. 1253 ГК РФ полномочие по обращению в суд с заявлением о ликвидации такого юридического лица. Для такого жесткого реагирования требуются квалифицирующие признаки – «неоднократность» и грубое нарушение авторских прав.

При выявлении в ходе соответствующих проверок признаков уголовно-наказуемого деяния (незаконное использование объектов авторского права или смежных прав, совершенное в крупном размере – ст. 146 УК РФ) прокурор должен оперативно вынести постановление о передаче материалов в органы, уполномоченные на проведение проверки в соответствии со ст. 144, 145 УПК РФ.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об охране интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав прокурорам следует обратить свои усилия на меры упреждающего характера в отношении юридических лиц, которые в массовом порядке тирражируют авторские произведения. В 2011 г. в Генеральную прокуратуру Российской Федерации обратился генеральный директор Первого кана-

ла, который столкнулся с незаконным использованием интеллектуальной собственности. Ряд сайтов в Интернете незаконно вывесили пиратские копии фильмов «Высоцкий. Спасибо, что живой». По поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации ООО «Регистратор доменных имен РЕГ.РУ» приостановил делегирование доменных имен данных сайтов, а трансляция данного фильма в Интернете прекращена. Кроме того, рядом прокуроров приняты меры прокурорского реагирования. Так, прокурором Октябрьского района г. Саранска Республики Мордовия в связи с кратковременным размещением на сайте <http://hit-movie.ru> ссылки на torrent-файл контрафактной копии фильма «Высоцкий. Спасибо, что живой» объявлено предостережение юридическому лицу, предоставляющему услуги телематических служб (размещение данных на веб-сервере) администратору указанного сайта, в котором указано на недопустимость непринятия превентивных мер по предотвращению использования объектов исключительных прав без согласия правообладателя.

Ни в коем случае действия прокуроров не должны направляться против пользователей, которые, добросовестно внося плату за Интернет, имеют право на доступ к информации и не обязаны проверять правомерность деятельности владельцев сайтов, обязанных урегулировать свои правоотношения с авторами и правообладателями.

В своей надзорной деятельности прокурорам следует наладить взаимодействие с общественными правозащитными авторскими организациями, которые могут предоставить информацию о нарушениях авторских прав правообладателей в Интернете.

---

---

## **Глава 5.**

# **Свобода информации в сфере деятельности государственных и муниципальных органов**

### **5.1. Реализация принципа свободы информации в деятельности прокуратуры**

Гласность и прозрачность в деятельности государственных и негосударственных, а также правоохранительных органов являются одними из основополагающих принципов свободы информации.

Гласность обеспечивает открытость деятельности государственных органов, должностных лиц, негосударственных объединений; представление гражданам и их объединениям информации, необходимой для участия в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни общероссийского, регионального и местного значения, а также затрагивает их права, обязанности или законные интересы; доступность органов, организаций, учреждений и должностных лиц для приема граждан: возможность беспрепятственного обращения к ним граждан с предложениями, заявлениями, жалобами, выявление, изучение и учет общественного мнения при разработке и принятии решений; оперативное обнародование принятых решений и доведение их до сведения заинтересованных лиц и граждан.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Батури́н Ю.М. Гласность: мнение, поиски, политика / Сост. и отв. ред. Батури́н Ю.М. / М., 1989. С. 288,297.

Необходимость обеспечения гласности и прозрачности в деятельности различных структур закреплена в основных нормативных правовых актах, регулирующих деятельность указанных органов.

Федеральный Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» регламентировал открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами. В ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предусмотрена открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

В Федеральном Законе от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» отдельная статья (ст. 8) посвящена открытости и публичности деятельности полиции. Закреплено, что деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-разыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций. Граждане, общественные объединения и организации имеют право получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральным законом. Полиция регулярно информирует государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой инфор-

мации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. Полиция предоставляет сведения о своей деятельности средствам массовой информации по официальным запросам их редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

Гласность определена в числе основных принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации в соответствии со ст. 4 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Как было показано в предыдущем разделе, в настоящее время органы прокуратуры наделены полномочиями, являющимися уникальными инструментами обеспечения свободы информации, - по согласованию внеплановых выездных проверок предпринимателей, формированию ежегодного сводного плана плановых проверок.

Можно обоснованно констатировать, что деятельность прокуратуры в последнее время подвержена изменениям инновационного характера. В ходе коренных демократических преобразований в российском обществе претерпело изменения содержание социальной сущности законности, произошла переориентация приоритетов в предметах защиты прокуратуры, а соответственно, и в системе прокурорского надзора. В связи с тем, что обеспечение прав хозяйствующих субъектов, их свободы экономической деятельности являются сейчас двигателями экономики, одним из главных приоритетов в организации деятельности прокуратуры стало налаживание взаимодействия с бизнес-сообществом, которое невозмож-

но без обеспечения гласности и прозрачности в деятельности прокуратуры. Поэтому именно эти принципы становятся в последние годы приоритетом в организации деятельности прокуратуры. Это особенно показательно в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов, где в последнее время существенно модернизирована работа по обеспечению гласности и прозрачности, активно используются новые направления и методы, в числе основных из которых следует назвать: регулярное информирование общественности о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет; создание общественных советов по защите малого и среднего бизнеса, созданных при прокуратурах; заключение соглашений с общественными организациями предпринимателей; правовое просвещение предпринимателей.

В целях обеспечения гласности и прозрачности деятельности органов прокуратуры информация об их работе по защите прав предпринимателей регулярно размещается на официальных сайтах прокуратур, на сайтах общероссийских общественных организаций малого и среднего предпринимательства «Опора России», «Деловая Россия», а также публикуется в средствах массовой информации, порядок взаимодействия с которыми определен соответствующими организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, например приказом от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации». В том числе раскрывается информация о: проверках деятельности органов исполнительной власти всех уровней, обладающих контрольно-надзорными функциями, а также реализующих разрешительные процедуры; результатах проверок; межведомственных совещаниях органов прокуратуры с руководителями государственных органов контроля (надзора); мерах по реализации Закона № 294-ФЗ; согласовании органа-

ми прокуратуры внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства; формировании плана проведения проверок органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в регионах на текущий год.

Положительных результатов в сфере обеспечения свободы информации в деятельности прокуратуры с использованием СМИ удастся достичь благодаря различным формам взаимодействия – тематическим программам и рубрикам, информационным выпускам. Так, в целях обеспечения гласности своей работы прокуратурой Тамбовской области в СМИ организованы актуальные выступления о работе органов прокуратуры по защите прав предпринимателей. Интересна, например, информация «Прокурор через суд требует обязать администрации сельских Советов заняться решением вопросов развития малого и среднего бизнеса», в которой рассказано о направлении прокурором Никифоровского района Тамбовской области в суд исковых заявлений с требованиями возложить на администрации 10 сельских поселений района обязанности в разумные сроки принять исчерпывающие меры к созданию необходимых условий для развития малого и среднего предпринимательства. Тамбовским государственным телевидением на основе данной информации был подготовлен сюжет, показанный в новостях.

В рамках реализации принципа свободы информации традиционными становятся расширенные встречи предпринимателей с работниками органов прокуратуры, которые позволяют достичь положительных результатов в сфере обеспечения прав хозяйствующих субъектов. В СМИ заранее публикуется информация о времени проведения таких встреч, где принимаются заявления от хозяйствующих субъектов о нарушениях их прав, любой желающий может задать вопрос лично прокурору или обратиться с жалобой, на которую прокурором дается подробный ответ. На них не при-

глашаются представители правоохранительных, контролирующих органов и властей, информацию о которых получает прокуратура. Обсуждаются вопросы правовой защиты прав предпринимателей мерами прокурорского реагирования, с учетом предложений предпринимателей вырабатываются дополнительные механизмы защиты их законных интересов.

Представители общественности входят в состав Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Эффективной формой реализации принципа свободы информации стали открытые на официальном сайте Генеральной прокуратуры специальный раздел «Прокурорский надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», а также соответствующие разделы на официальных сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации, с помощью которых представители бизнеса могут обращаться в прокуратуру для защиты своих законных прав и интересов.

В рамках реализации принципа свободы информации в сфере защиты прав предпринимателей органы прокуратуры обеспечивают взаимодействие с координационными советами при правительствах субъектов Российской Федерации по вопросам малого и среднего предпринимательства, разрабатывают памятки по основным вопросам реализации Федерального Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Закон № 294-ФЗ), которые направляются руководителям общественных советов предпринимателей, в региональные отделения «Опора России», размещаются на сайтах прокуратур.

Прокуроры городов и районов ориентированы на обеспечение системного сбора, накопления и обработки информации о нару-

шениях прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного и муниципального контроля, включая сведения общественных организаций и средств массовой информации, на установление активного информационного обмена с органами государственного и муниципального контроля, а также предпринимательским сообществом в целях оперативного выявления нарушений и принятия мер к пресечению нарушений закона.

В прокуратурах многих регионов постоянно действуют телефонные «горячие линии» для оперативного решения вопросов, связанных с защитой прав предпринимателей. Например, прокуратурой Республики Саха (Якутия) совместно с Министерством по делам предпринимательства, развития туризма и занятости Республики Саха (Якутия) была организована работа телефона бесплатной «горячей линии» по оказанию консультационной помощи субъектам предпринимательства, на который поступали обращения субъектов предпринимательства о нарушении их прав. По результатам проведенных по данным обращения проверок более половины из них признаны обоснованными, приняты своевременные адекватные меры по пресечению нарушений. Так, по итогам проверки по обращению индивидуального предпринимателя Ф... выявлен факт неисполнения окружной администрацией ГО «Город Якутск» обязательств, связанных с предоставлением заявителю земельного участка взамен ранее изъятого для муниципальных нужд. В результате принятых прокуратурой г. Якутска мер прокурорского реагирования индивидуальному предпринимателю предоставлен земельный участок.

В целях более эффективной реализации принципа свободы информации прокурорами во многих субъектах Российской Феде-

рации ведется учет результатов анонимных социологических исследований, содержащих сведения о сферах и органах контроля (надзора), в которых, по мнению опрошенных представителей субъектов бизнеса, встречается наибольшее количество нарушений, ограничивающих предпринимательскую деятельность. Городскими и районными прокурорами ряда субъектов Российской Федерации в целях получения более полной информации о состоянии законности на поднадзорной территории, о наличии административных барьеров для развития предпринимательства, обеспечению доступности обращения их в правоохранительные органы ежеквартально проводятся рабочие встречи с представителями хозяйствующих субъектов.

Эффективной для обеспечения принципа свободы информации является практика некоторых регионов, где прокурорами обеспечивается плотное информационное взаимодействие с представителями предпринимательского сообщества посредством организации общественных приемных при прокуратурах, проведения рабочих встреч с представителями хозяйствующих субъектов, пропаганды деятельности органов прокуратуры в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Например, подобная практика успешно введена в Кировской области, где в августе 2010 г. по согласованию с Вятской торгово-промышленной палатой (ВТПП) была создана временная приемная прокурора Кировской области на базе ВТПП, в рамках работы которой организовано более плотное взаимодействие с представителями предпринимательского сообщества, обеспечена пропаганда деятельности органов прокуратуры в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Первый прием представителей субъектов бизнеса осуществлял заместитель прокурора области. В настоящее время при планировании

надзорных мероприятий прокуратуры области учитываются результаты анонимных социологических исследований, организованных ВТПП, содержащих сведения о наиболее проблемных для предпринимателей сферах и органах контроля (надзора).

По решению общественного совета по защите малого и среднего бизнеса при прокуратуре Республики Удмуртия открыты общественные приемные региональным объединением работодателей Удмуртии «Развитие», Удмуртским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Союз машиностроителей России» и Удмуртским региональным отделением Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России».

Указанная практика способствует более эффективной реализации принципа свободы информации также благодаря тому, что способствует решению одной из насущных проблем, возникающих при информационном взаимодействии прокуратуры с предпринимателями. Указанная проблема связана с низкой активностью представителей предпринимательских сообществ и субъектов бизнеса по обращению в органы прокуратуры с заявлениями о нарушении их прав и законных интересов, а также по обжалованию решений и действий должностных лиц органов власти, из-за опасений негативных последствий со стороны органов, действия которых обжалуются. Из-за этого о неправомерных действиях органов контроля зачастую сообщается лишь спустя длительное время после их совершения, а основной мотивацией для обращения в органы прокуратуры служит наступление серьезных негативных последствий для хозяйствующего субъекта, создающих определенные препятствия его дальнейшей деятельности (изъятие товара, продукции, наложение значительных штрафов и т.п.).

Следует остановиться еще на одной эффективной форме реализации принципа свободы информации, осуществляемой прокуратурой. Имеется в виду деятельность прокуратуры по правовому просвещению, детально регламентированная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», который издан в целях совершенствования работы прокуроров по повышению правовой культуры населения. В нем отмечается: «В деле привития гражданам уважения к закону, преодоления правового нигилизма необходимо максимально использовать имеющийся потенциал органов прокуратуры для систематического правового воспитания и просвещения населения. Работа по разъяснению законодательства должна проводиться в тесном контакте с органами государственной власти и общественными объединениями, средствами массовой информации, с учетом состояния законности и правопорядка, а также аудитории».

Понятие правового просвещения не получило легального закрепления в законодательстве Российской Федерации, оно присутствует, например, в модельном законе о просветительской деятельности, поэтому в современных реалиях под правовым просвещением принято понимать распространение знаний о гражданских правах, свободах и обязанностях человека и о способах их реализации. Необходимость осуществления правового просвещения населения закреплена также и в Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114. Следует отметить, что названными документами, по сути, произведено реанимирование распространенной в

советский период деятельности прокуратуры по правовой пропаганде, регламентируемой, например, указанием Генерального прокурора СССР от 15.11.1972 № 2256 «О работе по пропаганде советского законодательства среди молодежи», однако с совершенно иными акцентами.

Работа прокуратуры по правовому просвещению несомненно предполагает развитие тесных информационных контактов прокуроров во внешней среде. Например, в сфере защиты прав предпринимателей, их свободы экономической деятельности это означает налаживание делового и конструктивного взаимодействия с общественными организациями, представляющими интересы предпринимателей, в том числе с «Опорой России» и «Деловой Россией», способствующего обеспечению информационного обмена и оперативному получению сведений о фактах нарушения прав хозяйствующих субъектов.

В научных трудах обоснованно отмечалось<sup>151</sup>, что правовое просвещение затрагивает два самостоятельных участка деятельности органов прокуратуры – профилактическую работу в части осуществления правовой пропаганды и взаимодействие прокуроров с органами публичной власти и институтами гражданского общества с точки зрения разъяснения населению сущности юридических норм, причем первый из них является доминирующим. Практика показывает, что в сфере правового просвещения предпринимателей доминирующим является именно второй участок - разъяснение сущности юридических норм, которое реализуется в целях недопущения незаконных ограничений свободы экономической деятельности хозяйствующих субъектов. Проведен-

---

<sup>151</sup> Винокуров А.Ю. О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры. Материалы Всерос. науч.-практ. Конф. «Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры» (7-8 октября 2010 г.). М., 2011. С.45.

ный анализ показывает, что в ряде случаев имеют место недостаточная юридическая подготовка предпринимателей, незнание прав по защите своих законных интересов, алгоритма действий по противодействию коррупционным проявлениям и необоснованным проверкам.

В связи с этим прокурорами развернута просветительская работа в виде семинаров для предпринимателей, распространения памяток по наиболее актуальным вопросам применения действующего законодательства, сборников справочных материалов по вопросам осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Например, прокуратурой Владимирской области издана памятка последовательности действий в случае вымогательства взятки с целью активизации взаимодействия правоохранительных органов и субъектов предпринимательской деятельности при выявлении и расследовании преступлений коррупционной направленности.

На основе материалов прокурорского надзора с привлечением представителей науки Генеральной прокуратурой Российской Федерации разрабатываются пособия для предпринимателей, органами прокуратуры многих регионов в постоянном режиме организована разъяснительная работа по вопросам, возникающим при реализации законодательных новелл, касающихся прав предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля. Как показывает анализ имеющейся практики, подобная деятельность дает позитивные результаты. Обоснованно отмечалось, что правовое воспитание решает задачу предупреждения противоправного поведения не только путем удержания лиц определенной категории от совершения правонарушений, но и посредством формирования у них умения, потребности реагировать на нарушения законов в рамках зако-

на с использованием всего арсенала правовых средств<sup>152</sup>. Предприниматели, основываясь на правовых знаниях, полученных в процессе реализации прокуратурой принципа свободы информации, не допускают необоснованного ограничения своих прав и свобод, например, не допускают представителей органов контроля к проверке, не согласованной в необходимых случаях с прокуратурой.

Анализ имеющейся практики работы органов прокуратуры позволяет констатировать, что благодаря активно реализуемому прокуратурой в процессе своей деятельности принципу свободы информации сегодня целые союзы, ассоциации предпринимателей проявляют желание и готовность сотрудничать с прокуратурой, искоренять в своей среде негативные явления, сполна платить налоги государству, а не криминалу, что значительно выгоднее для любого предпринимателя, поскольку его не обкладывают данью, не принуждают к криминальному банкротству с целью присвоения активов.

С целью налаживания эффективного взаимодействия с предпринимательским сообществом прокуратурой заключаются соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с общественными организациями предпринимателей, *в каждом из которых имеются положения, поддерживающие принцип свободы информации.*

Так, например, 09.06.2009 заключено *Соглашение о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Торгово-промышленной палатой Российской Федерации* (Стороны), которым в числе основных направлений сотрудни-

---

<sup>152</sup> Долгова А.И. Участие органов прокуратуры в формировании правовой культуры //Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры» (7-8 октября 2010 г.).с.39.

чества предусмотрен обмен в установленном порядке информацией, представляющей взаимный интерес, передача которой не противоречит законодательству Российской Федерации.

С целью реализации Соглашения Генеральная прокуратура РФ обязуется:

использовать при наличии оснований для вмешательства органов прокуратуры информацию торгово-промышленных палат о выявленных в нормативных правовых актах коррупционных фактах;

рассматривать в установленном законодательством порядке материалы торгово-промышленных палат о выявленных признаках проявления коррупции, незаконного передела собственности, производства и распространения контрафактной и фальсифицированной продукции, а также о рейдерских захватах;

В свою очередь Торгово-промышленная палата Российской Федерации обязуется:

информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации о ставших известными фактах принятия органами государственной власти или местного самоуправления нормативных правовых актов, содержащих коррупционные факторы или ущемляющих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, а также по иным вопросам, входящим в компетенцию Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

предоставлять Генеральной прокуратуре Российской Федерации по ее запросам информацию, справочные и аналитические материалы по вопросам обеспечения экономической безопасности предпринимательской деятельности;

оказывать содействие Генеральной прокуратуре Российской Федерации в сборе статистических сведений и иных данных о состоянии законности в целях выполнения возложенных на Генеральную

прокуратуру Российской Федерации функций по надзору за исполнением законодательства, обеспечивающих защиту законных интересов предпринимателей;

информировать представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации о работе подразделений, комитетов и организаций ТПП России по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Предусмотрено, что Стороны будут обмениваться информацией о проводимых ими семинарах, конференциях, совещаниях и других мероприятиях по вопросам совершенствования законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность.

В декабре 2011 г. заключено *Соглашение о взаимодействии между Российским союзом промышленников и предпринимателей (РССП) и Генеральной прокуратурой Российской Федерации*, в котором обмен в установленном порядке информацией, представляющей взаимный интерес, а также проведение совместных совещаний и консультаций по вопросам укрепления законности в сфере предпринимательства определены в числе основных направлений сотрудничества.

В соответствии с Соглашением Генеральная прокуратура Российской Федерации и РССП в порядке взаимодействия реализуют принцип свободы информации в следующих формах. Российский союз промышленников и предпринимателей по запросам Генеральной прокуратуры Российской Федерации предоставляет информацию, справочные и аналитические материалы, содействует в сборе сведений, характеризующих состояние законности, в целях выполнения возложенных на Генеральную прокуратуру Российской Федерации функций по надзору за исполнением законодательства, обеспечивающего защиту прав и законных интересов предпринимателей; предоставляет информацию о на-

рушениях прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля и надзора; информирует Генеральную прокуратуру Российской Федерации о деятельности рабочих органов, региональных отделений РСПП по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Генеральная прокуратура Российской Федерации рассматривает в установленном законодательством порядке материалы РСПП о нарушениях прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, создании административных барьеров предпринимательской деятельности, выявленных признаках проявления коррупции, незаконном переделе собственности и рейдерстве; осуществляет в случае необходимости взаимодействие с РСПП при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, обеспечивает рассмотрение в соответствии с компетенцией информации РСПП о наличии в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов.

В октябре 2012 г. подписано *Соглашение Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и Генеральной прокуратуры Российской Федерации* о взаимодействии в вопросах защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, которым предусмотрено, что в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами Стороны реализуют принцип свободы информации, используя следующие формы взаимодействия: обмен информацией о выявленных нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности, а также мерах, принятых в целях их восстановления; рассмотрение на совместных совещаниях результатов работы по защите прав субъ-

ектов предпринимательской деятельности, в том числе совместно проведенных выездов и иных мероприятий, а также выработка предложений по их реализации; обращение в средства массовой информации с совместными заявлениями о принятых мерах по защите прав предпринимателей; участие в научно-практических конференциях, семинарах и иных мероприятиях по вопросам защиты прав субъектов предпринимательской деятельности и др.

Многими прокуратурами субъектов Российской Федерации подписаны соглашения о сотрудничестве с торгово-промышленными палатами регионов, а также общественными организациями предпринимателей, что дает положительные результаты в сфере защиты прав предпринимателей, свободы их экономической деятельности.

Так, в августе 2009 г. заключено соглашение о сотрудничестве с Торгово-промышленной палатой Республики Адыгея, в соответствии с которым торгово-промышленная палата обязалась информировать прокуратуру Республики Адыгея о ставших известными фактах принятия органами государственной власти или местного самоуправления нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы или ущемляющих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, а также по иным вопросам, входящим в компетенцию прокуратуры.

Между Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России» и прокуратурой Магаданской области заключено соглашение о взаимодействии по защите прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении проверочных мероприятий органов государственного контроля (надзора), преодолении излишних административных барьеров, препятствующих законной предпринимательской деятельности.

Эффективная реализация принципа свободы информации является очень наглядной на примере созданных и успешно функционирующих при прокуратурах *общественных советов по защите малого и среднего бизнеса* (далее – общественные советы). Общественные советы созданы в целях обеспечения эффективного информационного взаимодействия органов прокуратуры и общественных объединений, представителей малого и среднего бизнеса, повышения гласности и прозрачности деятельности органов прокуратуры, своевременного реагирования на нарушения закона и прав хозяйствующих субъектов на территории регионов. Как правило, в общественные советы входят представители предпринимательских кругов – региональных торгово-промышленных палат, отделений «Опоры России», «Деловой России», региональных фондов поддержки малого предпринимательства, ассоциаций по защите интересов предпринимателей и отдельных граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, союзов промышленников и предпринимателей, представителей малого и среднего бизнеса, представители министерств и ведомств - региональных отделений Минэкономразвития России, ФАС России, Росздравнадзора, Роспотребнадзора и иных; администрации регионов; представители правоохранительных органов; работники прокуратур субъектов.

Руководство общественными советами осуществляется прокурором субъекта Российской Федерации или его заместителями. В целях обеспечения гласности и прозрачности деятельности органов прокуратуры работа общественных советов регулярно освещается на официальных сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации.

Реализуемый общественными советами принцип свободы информации позволяет общественным советам успешно решать такие задачи, как: выявление деятельности по созданию администра-

тивных барьеров; установление не предусмотренных законом сборов и обязанностей, вводимых органами государственной власти и местного самоуправления, контролирующими органами; выявление правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, органов контроля и надзора либо их проектов, принимаемых с превышением предоставленных полномочий; анализ состояния законности в сфере малого и среднего предпринимательства, обмен информацией о работе ведомств и возникающих проблемах правоприменения и др. В ряде регионов общественные советы создаются не только при прокуратурах субъектов Российской Федерации, но и на местном уровне.

На заседаниях общественных советов рассматриваются вопросы, касающиеся обеспечения защиты прав субъектов предпринимательской деятельности; повышения информированности общественности в области законодательства о защите прав субъектов малого и среднего бизнеса, основных направлений государственной политики и деятельности прокуратуры по данному направлению; совершенствования взаимодействия общественных организаций, объединений и субъектов предпринимательства с органами прокуратуры. В ходе заседаний обсуждаются наиболее актуальные вопросы, связанные с необходимостью внесения изменений в действующие федеральные законы, направленные на защиту субъектов предпринимательской деятельности; вырабатываются меры по взаимодействию органов прокуратуры с общественными объединениями предпринимателей в работе по выявлению и исключению из нормативных правовых актов коррупционных факторов, а также норм, устанавливающих запреты и ограничения в экономической сфере.

На основе оперативного получения информации о неправомерном вмешательстве органов власти, местного самоуправле-

ния и контролирующих органов в финансово-хозяйственную деятельность предприятий, налаженного благодаря тесному информационному взаимодействию представителей бизнес-сообщества и прокуратуры в рамках функционирования общественных советов, реализуется возможность своевременно вносить предложения о проведении проверок тех или иных органов.

Так, по инициативе общественного совета по защите малого и среднего бизнеса при прокуратуре Самарской области организована проверка работы ОВД по выявлению и пресечению фактов проведения внепроцессуальных проверок субъектов предпринимательства, в ходе которой выявлены многочисленные нарушения требований федерального законодательства, принимались исчерпывающие меры прокурорского реагирования, направленные на привлечение виновных к ответственности и восстановление прав представителей бизнеса.

На заседании общественного совета при прокуратуре Республики Башкортостан принято решение о проведении прокуратурой республики проверки исполнения Управлением ветеринарии Республики Башкортостан и подведомственными ему государственными учреждениями – городскими и районными ветеринарными станциями законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного ветеринарного надзора, в ходе которой выявлены и устранены грубые нарушения требований Закона № 294-ФЗ.

Благодаря реализуемому с помощью общественных советов принципу свободы информации выявляются и пресекаются конкретные нарушения закона, принимаются действенные меры по недопущению нарушений прав предпринимателей. Через общественные советы в органы прокуратуры поступают *десятки обращений предпринимателей*. Их анализ показывает, что в проку-

ратуру предприниматели обращаются как в последнюю инстанцию после неоднократных обращений в местные администрации, контролирующие и правоохранительные органы, т.е. когда все попытки «мирного» урегулирования спора исчерпаны.

Например, директора пяти действующих в Республике Мордовия компаний сотовой связи через общественный совет, действующий при прокуратуре, пожаловались на нерассмотрение администрацией городского округа в течение года их заявлений о предоставлении земельных участков для установки базовых станций связи. Некоторые отказы в предоставлении земельных участков были мотивированы не нормами закона, а нецелесообразностью их предоставления. Устный отказ компаниям мотивировался тем, что жители ближайших домов будут жаловаться в прокуратуру. При этом истребовались не предусмотренные Земельным кодексом РФ документы. В результате принятия мер прокурорского реагирования права хозяйствующих субъектов восстановлены.

Яркими примерами эффективности реализации принципа свободы информации через общественные советы являются результаты прокурорских проверок, проводимых в связи с поступлением информации от членов совета о нарушениях прав предпринимателей.

Так, прокуратурой Московской области по информации, полученной от членов общественного совета, проведены проверки соблюдения требований законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) в Управлении Роспотребнадзора по Московской области и Управлении государственного пожарного надзора ГУ МЧС России по Московской области. По выявленным фактам нарушений законодательства руководителям указанных органов внесены 2 представления, по результатам

рассмотрения которых 15 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. Аналогичные проверки проведены прокуратурой области в Управлении государственного автомобильного надзора по Московской области, Управлении Роспотребнадзора по Московской области, министерстве потребительского рынка и услуг Московской области, а также министерстве экологии и природопользования Московской области, по итогам которых руководителям указанных органов внесены 4 представления, которые рассмотрены, удовлетворены, 11 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Во исполнение решения общественного совета при прокуратуре Республики Башкортостан прокуратурой республики территориальным горрайпрокурорам направлено задание об организации проверки деятельности территориальных подразделений государственного пожарного надзора и Роспотребнадзора при проведении последними административных расследований в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства. В рамках исполнения указанного поручения территориальными прокурорами повсеместно выявлены нарушения законодательства об административных правонарушениях, ущемляющие права предпринимателей, по которым приняты исчерпывающие меры прокурорского реагирования. Кроме того, в соответствии с решением совета прокуратурой республики проведена проверка соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности в центре по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства МВД по Республике Башкортостан, в ходе ее вскрыты множественные нарушения, по которым приняты меры прокурорского реагирования. Результаты указанной проверки обсуждены на заседании совета с заслушиванием руководителя указанного центра.

На заседании общественного совета при прокуратуре Республики Хакасия рассмотрена информация о необоснованном завышении органами местного самоуправления ставок арендной платы за земельные участки в некоторых населенных пунктах республики, в связи с чем республиканской прокуратурой проведена проверка, по ее результатам органами прокуратуры республики принесено 10 протестов, из которых 8 удовлетворены, а также в суды направлено 2 заявления о признании нормативных правовых актов недействительными. Заявленные требования рассмотрены, требования удовлетворены, нарушенные права субъектов предпринимательской деятельности восстановлены.

Эффективность деятельности общественных советов подтверждается анализом состояния законности в тех сферах, где они наиболее активно работают.

Анализ имеющейся практики показывает, что существенная масса обращений предпринимателей в общественные советы касается обжалования бездействия должностных лиц местных администраций, выражающегося в длительном нарушении установленных законом сроков рассмотрения обращений предпринимателей. Большая часть жалоб на бездействие должностных лиц касается сферы земельных отношений, в том числе длительное нерассмотрение обращений о предоставлении земельных участков для различных целей, их выкупе. На такие нарушения прокурорами вносятся представления о прекращении бюрократического отношения, волокиты при разрешении обращений предпринимателей с требованиями о привлечении виновных лиц к ответственности, что позволяет существенно улучшить состояние законности в сфере обеспечения прав хозяйствующих субъектов.

Например, благодаря систематическим прокурорским проверкам соблюдения местными администрациями своевремен-

ности рассмотрения обращений предпринимателей, проводимым по информации Общественного совета, такие нарушения в Республике Мордовия в 2010 г. стали единичными в сравнении с 2008-2009 гг.

Реализуемый в ходе деятельности общественных советов принцип свободы информации позволяет оперативно реагировать на актуальные в конкретных регионах проблемы субъектов предпринимательской деятельности, которые обращаются в общественные советы за защитой своих прав. Каждое такое обращение ставится на контроль органом прокуратуры, по нему оперативно проводится проверка, при наличии оснований принимаются меры прокурорского реагирования, заявители получают конкретное содействие в реализации своего права на свободу предпринимательства, что способствует повышению авторитета органов прокуратуры в общественном сознании.

Так, во избежание негативных последствий и проявлений факторов коррупционной направленности на внеочередном заседании общественного совета при прокуратуре Астраханской области обсужден проект постановления правительства области «О внедрении на территории Астраханской области автоматизированной системы оплаты проезда на транспорте общего пользования пригородного и межмуниципального сообщения», представленного министерством экономического развития Астраханской области. Обсуждение на заседании общественного совета данного проекта вскрыло в нем массу недостатков, и в последующем он направлен на доработку.

При обсуждении общественным советом законопроекта «Об установлении на территории Томской области налоговых ставок по единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения» предпринимателями высказаны

многочисленные замечания в связи с возложением на них не предусмотренных законодательством обязанностей при исчислении налога и применении льготных налоговых ставок, в том числе по предоставлению дополнительной налоговой отчетности. Данные замечания были указаны в заключении прокуратуры области на законопроект и в полном объеме учтены депутатами Государственной Думы Томской области при принятии Закона области от 07.04.2009 № 51-ОЗ. При принятии Закона области «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности Томской области или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, в Томской области», которым определены условия реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества, депутатами также были учтены предложения общественного совета о недопустимости установления дифференцированных условий льготной приватизации субъектами предпринимательства в зависимости от места нахождения арендуемого имущества.

Темой обсуждения на одном из заседаний общественного совета при прокуратуре Тамбовской области стала защита прав субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере порядка ценообразования на лекарственные средства и средства медицинского назначения. При этом заседание созвано по инициативе Тамбовской региональной общественной организации «Союз предпринимателей Тамбовской области», на него были приглашены представители администрации области, органов Росздравнадзора, управления здравоохранения области и комитета по тарифам области, а также руководители трех крупных сетей аптечных учреждений. По результатам рассмотрения поставленного вопроса принято решение о необходимости принятия новой редакции поста-

новления администрации области от 25.02.2010 «Об установлении предельных оптовых и розничных надбавок на лекарственные средства» с целью оптимизации работы аптечных учреждений в переходный период с 01.04.2010 при установлении цен на лекарственные средства, приобретенные до этой даты. Данное решение реализовано.

На постоянной основе в рамках работы многих общественных советов проводится мониторинг законопроектов, нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти, местного самоуправления в сфере предпринимательской деятельности, на предмет их коррупционности, создания административных барьеров. Результаты мониторинга обсуждаются на заседаниях общественных советов, в необходимых случаях вырабатывается совместная позиция прокуратуры и общественных организаций по защите прав предпринимателей.

Постоянный обмен информацией между представителями органов прокуратуры и бизнес-сообщества во многих регионах осуществляется также и в период между заседаниями.

По такой информации органами прокуратуры Новгородской области проведена проверка соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности в связи с сообщениями о неправомерных действиях сотрудников органов внутренних дел при проведении проверок. Для получения информации о допустимых нарушениях по всей области проведена «горячая линия». В ходе подготовки к проверке с целью сбора и анализа информации о состоянии законности в данной сфере в прокуратуре области прошло очередное заседание общественного совета по защите малого и среднего бизнеса, на котором обсуждены вопросы, относящиеся к предмету проверки. С целью доведения до предпринимателей информации о готовящейся проверке использова-

ны информационные ресурсы указанных общественных объединений в сети Интернет. Субъектам бизнеса предлагалось как самостоятельно, так и через общественные организации предпринимателей обращаться в органы прокуратуры по месту осуществления деятельности с имеющейся информацией о возможных нарушениях закона. Принятые меры привели к росту количества поступающих в органы прокуратуры области заявлений о проведении сотрудниками милиции внепроцессуальных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что позволило горрайпрокурорам выявить 16 внепроцессуальных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и явилось основанием для внесения 4 представлений в адрес руководителей территориальных отделов органов внутренних дел (рассмотрены, удовлетворены, 2 виновных должностных лица привлечены к ответственности).

В целом следует отметить, что проверки, проведенные по информации о нарушениях закона, представленной членами общественных советов, достаточно результативны.

Так, по информации о нарушениях прав предпринимателей, представленной на заседании общественного совета при прокуратуре Иркутской области, органами прокуратуры была проведена проверка исполнения законодательства в сфере подключения к системам коммунальной инфраструктуры в органах местного самоуправления и организациях, осуществляющих указанную деятельность. Выявлено около 200 нарушений законодательства, которые были допущены сетевыми организациями. Нарушения выражались в необоснованных требованиях предпринимателям предоставлять дополнительные услуги энергосетевым организациям (покупать электроустановки, провода, опоры и т.д.). С целью устранения выявленных нарушений прокурорами руководи-

телям энергосетевых организаций и предприятий коммунальной инфраструктуры внесено 42 представления, объявлено 26 предостережений. По результатам рассмотрения документов прокурорского реагирования нарушения устранены.

Таким образом, можно констатировать, что проводимая общественными советами работа в полной мере обеспечивает реализацию принципа свободы информации, способствует эффективному сотрудничеству прокуратуры с общественными и правозащитными организациями в деле укрепления законности и своевременного решения насущных вопросов в области соблюдения законодательства, в том числе о защите прав субъектов предпринимательской деятельности.

По мнению предпринимателей, входящих в состав общественных советов, работа таких советов способствует не только их правовому просвещению, но и просвещению других предпринимателей, поскольку существо рассматриваемых вопросов доводится до сведения общественности, в том числе и через систему Интернет (информация о заседаниях общественных советов публикуется на сайте прокуратур), что, в свою очередь, положительно влияет на состояние законности в регионах.

## **5.2. Основы законодательного регулирования доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, о предоставлении государственных и муниципальных услуг**

Деятельность государственных органов власти определяется их компетенцией, которая включает ряд функций. Одной из функций, присущей любому государственному органу власти, является информационная, т.е. обеспечение права граждан и организаций

на доступ к информации<sup>153</sup>. В частности, реализация этой функции должна выражаться в опубликовании информации в открытом доступе на сайте органа власти<sup>154</sup>.

Еще в 2002 г. Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002-2010 годы)»<sup>155</sup> ставилась задача осуществлять работу по обеспечению открытости доступа к информации о деятельности органов государственной власти, в частности, модернизировать и развивать официальные сайты государственных органов власти. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года<sup>156</sup> закрепляла, что в целях расширения возможности удаленного доступа граждан к информации о деятельности государственных органов на основе использования современных информационно-коммуникационных технологий необходимо обеспечить развитие ведомственных сайтов в сети Интернет, полноту и своевременность размещения на них соответствующей информации, удобство использования, а также доступ через них к данным, содержащимся в ведомственных информационных системах.

Следует отметить, что поставленные названными документами задачи к настоящему времени достаточно успешно решены.

Российское законодательство устанавливает, что в рамках системы федеральных органов исполнительной власти должны существовать следующие сайты (порталы):

---

<sup>153</sup> *Просвирнин Ю.Г.* Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 29-35.

<sup>154</sup> *Ильгова Е.В.* Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 91.

<sup>155</sup> Постановление Правительства от 28 января 2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)»».

<sup>156</sup> Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» //

1). Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)<sup>157</sup> : <http://www.gosuslugi.ru>;

2). официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, имеющий адрес: <http://www.zakupki.gov.ru><sup>158</sup> ;

3). официальные сайты отдельных федеральных органов исполнительной власти.

Также на отдельные федеральные органы исполнительной власти могут быть возложены функции по созданию и поддержанию специальных сайтов. Например, Федеральная служба охраны организует создание, оперативное обслуживание и поддержку интегрированного полнотекстового банка правовой информации в рамках НТЦ «Система» и обеспечивает доступ к нему<sup>159</sup>, в частности, посредством сайта НТЦ «Система»: <http://www.systema.ru>; Министерство экономического развития создало в 2010 г. Портал внешнеэкономической информации РФ<sup>160</sup>.

Основным нормативным правовым актом, обеспечивающим свободу информации в деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления, является Федеральный Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправле-

---

<sup>157</sup> Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет»

<sup>158</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.02.2006 № 229-р «Об официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд».

<sup>159</sup> Пункт 32 п. 11 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 07.08. 2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

<sup>160</sup> См.: О проекте // Портал внешнеэкономической информации Российской Федерации. URL: <http://www.ved.gov.ru/articles/418>

ния». Данный Закон содержит перечень сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемых указанными органами в сети Интернет, а также распределяет обязанности по утверждению перечней информации о деятельности тех или иных органов всех ветвей и уровней власти. Правительство Российской Федерации приняло постановление от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», которым утверждаются два перечня: Перечень информации о деятельности Правительства Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет, и Перечень информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет. Данное постановление также закрепляет форму размещения информации в Интернете - официальный сайт.

Еще одним нормативным правовым актом, регламентирующим размещение информации о деятельности государственных органов власти (их территориальных органов) в сети Интернет, является постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (в ред. от 30.11.2009) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>.

Отдельные органы власти также принимают свои акты. Они могут быть специальными, посвященными созданию и информационному наполнению официальных сайтов (например, Приказ Минэкономразвития России от 31.12.2009 № 580 «Об официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации в сети Интернет», приказ Рособразования от 29.09.2009 г. № 1475 «Об официальном Интернет-сайте Федерального агент-

ства по образованию»), и комплексными, например, регламентами, где сайту органа посвящен только какой-то раздел (например, Приказ Росприроднадзора от 29.07.2007 № 191 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования»).

Система сайтов органов государственной власти является отражением системы самих органов государственной власти. Законодательство, регламентирующее создание и использование данных сайтов, реализует принципы системы государственных органов власти применительно к сайтам этих органов:

верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов;

федерализм, самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

гласность;

обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

народовластие;

различие компонентов этой системы, распределение компетенции между органами исполнительной власти;

единство системы государственной власти<sup>161</sup>.

Первый принцип реализуется в том, что все принимаемые подзаконные нормативные правовые акты (постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы федеральных органов исполнительной власти и др.) должны соответствовать положениям Конституции РФ, в частности - ч. 2 ст. 24 (органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные ли-

---

<sup>161</sup> Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов: изд-во Саратов. гос. академии права, 2006. С. 123-124; Манухин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: изд-во Саратов. гос. академии права, 2003. С. 84-85.

ца обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы).

Согласно ч.4 ст.9 Федерального Закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Второй принцип (федерализм) проявляется в том, что, согласно ст. 14 Федерального Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» перечни информации о деятельности федеральных государственных органов утверждаются на уровне Федерации (Президентом РФ, Правительством РФ, Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ, самими федеральными государственными органами), а перечни информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации утверждаются в порядке, определяемом субъектами Российской Федерации.

Гласность должна реализовываться за счет обеспечения двух условий:

размещения государственными органами посредством Интернета максимально полной информации о себе, своей деятельности, ситуации в подведомственных сферах и отраслях;

обеспечения реальной возможности получения доступа, просмотра и восприятия этой информации максимально широким кругом людей.

Так, например, первое условие обеспечивается тем, что на федеральные органы исполнительной власти возлагается требование

обеспечить, чтобы состав размещаемой на их сайтах информации включал в себя в обязательном порядке сведения, указанные в ст. 13 Федерального Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и в перечнях, утвержденных постановлением Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». Кроме того, максимально полное информирование обеспечивается тем, что отдельные органы вправе самостоятельно расширить данные нормативные минимумы: согласно ч. 2 ст. 13 указанного Закона государственные органы, органы местного самоуправления наряду с информацией, указанной в ч. 1 ст. 13 и относящейся к их деятельности, могут размещать в сети Интернет иную информацию о своей деятельности с учетом требований данного Федерального закона.

Обеспечению реальной возможности получения такой информации служат следующие нормы. Часть 3 ст. 10 Федерального Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» возлагает на государственные органы, органы местного самоуправления обязанность принимать меры по защите этой информации. В частности, существуют Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 16.11.2009 № 470.

Кроме того, установленные нормы должны быть реализованы на практике. Например, согласно Аналитическому обзору интернет-портала Правительства Российской Федерации за 2009 г., подготовленному Институтом развития свободы информации, «на сайте присутствует далеко не вся информация, которая долж-

на быть в соответствии с Положением. Кроме того, сайт не так удобен в пользовании, как хотелось бы»<sup>162</sup>.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина выражается в том, что посредством сайтов государственных органов власти реализуются положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, Федерального Закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», согласно ч. 2, 4 ст. 8 которого гражданин имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы; не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и Федеральный Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», согласно ст. 4 которого к принципам обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом.

Так, во исполнение указанных норм в названном выше постановлении Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» закреплена обязанность Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, ру-

---

<sup>162</sup> Мониторинг сайтов государственных органов // Институт Развития Свободы Информации: сайт. URL: <http://www.svobodainfo.org/info/page?tid=633200216&nd=458201282>

ководство деятельностью которых оно осуществляет, публиковать на своих сайтах в числе прочих сведений информацию, непосредственно касающуюся прав и свобод граждан и организаций: принятые этими органами акты, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу; сведения о судебных постановлениях по делам о признании этих актов недействующими, а также акты, составляющие правовую основу деятельности этих органов; информацию о порядке рассмотрения обращений граждан.

Обеспечению права граждан на получение информации через сайты органов власти служит установление ответственности этих органов за непредоставление доступа к информации. В соответствии с ч. 6 ст. 8 Федерального Закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд. Аналогичная норма закреплена в ч. 1 ст. 23 Федерального Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Последний закон устанавливает также в ч. 2 ст. 23, что, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, либо несвоевременного ее предоставления, либо предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации пользователю информацией были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, а в ст. 25 говорится об ответственности должностных лиц государственных органов и органов местного само-

управления, государственных и муниципальных служащих. Для реализации последнего положения в 2010 г. в КоАП РФ добавлена ст. 13.27, возлагающая на должностных лиц ответственность за нарушение требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами государственных органов и органов местного самоуправления (ч.1 указанной статьи) и неразмещение в сети Интернет информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если обязанность по размещению такой информации в сети Интернет установлена федеральным законом (ч.2)<sup>1</sup>.

Принцип народовластия реализуется за счет обеспечения возможности использовать сайты федеральных органов исполнительной власти для двусторонней связи. Сейчас, согласно п. 1 ст. 10 Федерального Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», на официальных сайтах должны указываться адреса электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация.

Различие компонентов системы государственных органов власти проявляется в возможности дополнения конкретным органом обязательного минимума, установленного Федеральным Законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

**5.3. Обеспечение законности в сфере доступа к информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, о предоставлении государственных и муниципальных услуг**

Стремительная информатизация органов государственной власти и органов местного самоуправления, высокий уровень их информационно-технологического обеспечения создали необходимые предпосылки как для информационного обеспечения их собственной функциональной деятельности, так и для их более широких коммуникационных возможностей с гражданами, организациями и обществом в целом. Это стало причиной возникновения в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления целого ряда информационно емких направлений. Совершенствуется делопроизводство как обеспечивающее направление информационной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляется постепенный переход на электронный документооборот, внедрение систем управления базами данных (СУБД). Расширяется традиционная инфраструктура информационной деятельности за счет появления таких новых ее элементов, как multifunctional центры по оказанию государственных (и муниципальных) услуг (МФЦ), Общероссийский государственный информационный центр (ОГИЦ) и др. С каждым годом растет число лиц, профессионально выполняющих операции с информацией. Постепенно развивается система предоставления органами государственной власти и органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг заинтересованным гражданам и организациям.

Таким образом, в настоящее время имеются все основания утверждать, что органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления становятся основными субъектами информационной деятельности в государственном управлении России и субъектами формирования правового механизма собственной информационной деятельности, что подтверж-

дается анализом практики информатизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в различных субъектах Российской Федерации.

Так, в *Вологодской области* в рамках реализации Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Закон № 210-ФЗ, Федеральный закон № 210-ФЗ) постановлением Правительства Вологодской области от 08.08.2011 № 967 утверждена Программа мероприятий по снижению административных барьеров и повышению доступности государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011 - 2013 годы в Вологодской области, в соответствии с которой определены мероприятия по оптимизации и повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров.

Принято постановление Правительства области от 17.02.2012 № 133 «Об утверждении Положения о региональной системе межведомственного электронного взаимодействия Вологодской области и Порядка представления и получения документов и информации при межведомственном информационном взаимодействии».

Распоряжением Губернатора Вологодской области от 15.11.2011 № 2574-р утвержден перечень государственных услуг, при предоставлении которых осуществляется межведомственное информационное взаимодействие, который включает в себя 131 государственную услугу, предоставляемую 18 органами исполнительной государственной власти области.

В рамках исполнения государственного контракта на выполнение работ по реализации межведомственного информационного взаимодействия в электронном виде в Вологодской области,

заключенного между Комитетом информационных технологий и телекоммуникаций области и ОАО «Ростелеком», в 2012 г. завершены работы по реализации межведомственного информационного взаимодействия в электронном виде по 131 государственной услуге области и 8 типовым муниципальным услугам области. Межведомственное электронное взаимодействие реализовано на базе системы исполнения регламентов (СИР) ОАО «Ростелеком» - Типового комплекса межведомственного взаимодействия регионального уровня (далее - ТКМВ РУ). В общей сложности к системе ТКМВ РУ подключены 23 органа исполнительной государственной власти области и администрации всех муниципальных образований области, являющихся участниками межведомственного информационного взаимодействия.

В Вологодской области уже в 2012 г. созданы 3 МФЦ : в г. Вологде, Никольском и Вологодском муниципальных районах. Всего создано 67 окон для приема заявлений от граждан. При этом за 2012 г. в МФЦ области обратились 169 439 заявителей.

Доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», на 01.01.2013 в Вологодской области составила 32%. При этом удовлетворенность качеством услуг, предоставляемых на базе МФЦ, - более 82%.

Постановлением Правительства Вологодской области от 22.10.2012 № 1235 утверждена государственная программа «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2013-2018 годы». В 2013 г. в соответствии с данной Программой реализованы следующие мероприятия:

на Портале государственных и муниципальных услуг (функций) Вологодской области размещены сведения о 328 государственных услугах, предоставляемых органами исполнительной государственной власти области и о 544 муниципальных услугах,

предоставляемых органами местного самоуправления области;  
утверждены 288 административных регламентов предоставления государственных услуг;

внесены изменения в нормативные правовые акты области, регулирующие вопросы предоставления государственных услуг в части включения норм о межведомственном информационном взаимодействии при предоставлении государственных услуг.

В *Иркутской области* возможность получения государственных услуг в электронной форме, а также в иных формах по выбору заявителя обеспечена в соответствии с действующими административными регламентами. Интересен опыт предоставления государственных услуг территориальными органами УФНС России по Иркутской области, которое осуществляется как посредством интернет-сайта ФНС России [www.nalog.ru](http://www.nalog.ru), так и интернет-сайта Управления ФНС России по Иркутской области [www.r38.nalog.ru](http://www.r38.nalog.ru).

Надо отметить, что в 2013 г. на интернет-сайтах налоговой службы действовало 18 онлайн-сервисов:

- узнай адрес ИФНС;

- узнай ИНН;

- получение выписки из ЕГРИП/ЕГРЮЛ;

- заполнить платежное поручение;

- обращение в ФНС России или в УФНС (ИФНС) России (в зависимости от того, на каком сайте ФНС России или УФНС России находится заявитель);

- проверь себя и контрагента;

- личный кабинет налогоплательщика;

- доступ к ЕГРЮЛ и ЕГРИП;

- недействительные ИНН юридических лиц;

- анкетирование – опрос посетителей;

интерактивная карта;  
форум УФНС России по Иркутской области;  
уплата госпошлины;  
подача электронных документов на государственную регистрацию;  
нормативные и методические материалы ФНС России  
почтовая рассылка;  
вакансии;  
подача заявлений физического лица о постановке на учет.

Кроме того, 3 онлайн-сервиса в 2013 г. действовали только в региональном сайте УФНС Иркутской области [www.r38.nalog.ru](http://www.r38.nalog.ru): действительные ИНН юридических лиц; недействительные свидетельства; недействительные ИНН физических лиц.

Индивидуальное информирование на основании письменного запроса осуществляется налоговыми органами в течение 30 календарных дней со дня его регистрации в инспекции. При этом нельзя не отметить, что по результатам проведенных прокуратурой проверок соблюдения права граждан на свободный доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, нарушений сроков, а также порядка подготовки и направления ответов, установленных Административным регламентом по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, утвержденным приказом Минфина России №99-Н от 02.07.2012, выявлено не было.

Кроме того, органами прокуратуры в 2013 г. проверено размещение на информационных стендах налоговых инспекций информации, предусмотренной содержанием государственной услуги по публичному информированию налогоплательщиков. В результате сделан обоснованный вывод о том, что предоставляемая УФНС

информация является полной, доступной, в достаточном объеме. В инспекциях для налогоплательщиков предоставлены компьютеры с программными продуктами, разработанными ФНС России, информационно-справочной системой, не ограничена возможность копирования информации на магнитные носители.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется посредством единого портала и региональных порталов государственных и муниципальных услуг. В соответствии со ст. 21 Закона № 210-ФЗ через единый портал государственных услуг налоговыми органами Иркутской области обеспечено предоставление следующих электронных услуг:

бесплатное информирование (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставление форм налоговой отчетности и разъяснение порядка их заполнения;

прием налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц;

узнай свой ИНН;

государственная регистрация юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств;

учет организаций и физических лиц, ведение ЕГРН и предоставление содержащихся в нем сведений;

ведение ЕГРЮЛ, ЕГРИП, предоставление содержащихся в них сведений;

прием Единой (упрощенной) налоговой декларации;  
прием налоговой декларации о предполагаемом доходе физического лица (форма 4-НДФЛ);  
прием налоговой декларации по налогу на прибыль иностранных организаций;  
обращение в ФНС России или в УФНС (ИФНС) России по Иркутской области;  
справки о состоянии расчетов; акты сверок; выписки операций по лицевому счету.

В *Камчатском крае* уже в 2011 г. созданы информационные системы в области предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям: региональная система межведомственного электронного взаимодействия (далее – РСМЭВ); реестр универсальных электронных карт Камчатского края, предназначенный для ведения личных дел картодержателей и автоматизации процессов выпуска и обращения карт, подсистемой которого является Регистр соответствия идентификационных кодов, предназначенный для решения проблем коммуникации различных информационных систем, использующих разные системы идентификации личности, и подсистема выпуска и персонализации смарт-карт; система «Портал Поставщиков услуг», позволяющая организовать предоставление услуг теми Поставщиками услуг, у которых отсутствует возможность подключения своих информационных систем к РСМЭВ или отсутствуют информационные системы как таковые; система многофункционального центра предоставления услуг предназначена для автоматизации бизнес-процессов оказания государственных и муниципальных услуг в организациях-участниках МФЦ в режиме «одного окна», ведения персонифицированного учета предоставления услуг в виде реестра личных дел получателей государственных услуг; си-

стема «Удостоверяющий центр», осуществляющая изготовление сертификатов ключей подписи, необходимых для обеспечения легитимного документооборота, достоверной идентификации электронных карт, и формирование электронных подписей при получении государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Созданы и запущены в эксплуатацию ведомственные информационные системы, участвующие в процессе учёта предоставления государственных услуг.

Кроме того, в Камчатском крае создана региональная система межведомственного электронного взаимодействия, оператором которой является Агентство по информатизации и связи Камчатского края. В состав региональной системы межведомственного электронного взаимодействия входит система «Портал поставщиков услуг», которая зарегистрирована и подключена к единой Системе межведомственного электронного взаимодействия (далее - СМЭВ). Участниками РСМЭВ являются 21 исполнительный орган государственной власти Камчатского края и 67 органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае. Все участники подключены к системе. РСМЭВ принята в опытную эксплуатацию в декабре 2011 г., подключена к единой системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) в мае 2012 г.

Позитивным опытом является то, что все исполнительные органы государственной власти Камчатского края (21 орган) объединены в единую информационно - телекоммуникационную сеть и имеют доступ к глобальной информационной сети Интернет. Большинство органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае также имеют доступ к сети Интернет, но одновременно существуют и отдалённые сельские поселения, в которых отсутствует устойчивая и качественная связь.

В целях обеспечения межведомственного электронного взаимодействия и возможности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде в таких муниципальных образованиях разработаны и используются механизмы передачи полномочий осуществления межведомственных запросов в электронной форме на уровень муниципальных районов.

Между тем, несмотря на наличие положительных примеров соблюдения права граждан на доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, а также о предоставляемых ими услугах, *состояние законности в сфере информационной деятельности органов исполнительной власти в целом по России нельзя назвать удовлетворительным.*

Нарушения права на свободу информации *допускаются как на федеральном, так и на региональном уровнях.*

Так, например, в результате проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверки в деятельности одного из федеральных агентств (далее – Агентство) выявлены нарушения, необоснованно ограничивающие право на свободу информации.

В нарушение требований ст. 15 Федерального Закона «О защите конкуренции», п. 4 Положения о Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов единой информационной системы по техническому регулированию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2003 № 500, руководитель Агентства своими приказами делегировал ФГУП «С...» полномочия по ведению информационного фонда технических регламентов и стандартов, а также предоставлению информации из указанного фонда, наделив названное предприятие *необоснованным правом взимания платы с физических и юридических лиц, заинтересованных в по-*

*лучении соответствующей информации, что грубо нарушало право граждан на свободу информации.*

В результате осуществления незаконно предоставленных руководителем Агентства полномочий по взиманию платы с физических и юридических лиц за предоставление информации из федерального информационного фонда только в 2012-2013 гг. ФГУП «С...» получило незаконный доход в крупном размере. При этом необходимые денежные средства вопреки требованиям ст. 41 БК РФ в доход федерального бюджета не поступили.

*Агентством не в полной мере обеспечен доступ к информации о своей деятельности.* Вопреки ст. 14 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» на официальном сайте Агентства отсутствуют сведения: о результатах проверок, проведенных как самим Агентством, так и проверок, проведенных в Агентстве, его территориальных органах и подведомственных ему организациях; об использовании Агентством, его территориальными органами и подведомственными организациями выделенных бюджетных средств.

В нарушение требований ч. 1, 3 ст. 29 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) Агентством *не размещена достоверная информация о предоставляемых государственных услугах на его официальном сайте и Едином портале государственных и муниципальных услуг (далее - портал).*

Так, на официальном сайте Агентства размещена информация об оказании Агентством 13 государственных услуг, на портале имеются сведения о 18 оказываемых Агентством государственных услугах. При этом полномочия по оказанию части услуг, таких как «Ведение государственного реестра аккредитованных ор-

ганизаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности, а также деятельность по обеспечению единства измерений», «Организация формирования и ведения единого реестра сертификатов соответствия», «Организация формирования и ведения единого реестра деклараций о соответствии», необоснованно *переданы учреждению.*

Более того, сведения о государственных услугах, оказываемых Агентством, размещенные на портале, в нарушение требований Положения о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861, *содержат противоречивую информацию (наименование услуг не соответствует описанию таких услуг), что вводит в заблуждение потенциальных потребителей государственных услуг.*

*Тексты ряда Административных регламентов предоставления государственных услуг, оказываемых Агентством, не размещены на портале.*

Агентством ***не обеспечена возможность представления заявителями документов в электронном виде с использованием портала в целях получения государственных услуг.*** В нарушение ст. 29 Закона № 210-ФЗ и распоряжения Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № 2415-р *такая возможность отсутствует при предоставлении Агентством всех государственных услуг.* Более того, вопреки требованиям ст. 21 Закона № 210-ФЗ Агентством *не обеспечена техническая возможность подачи заявителями обращений через портал.*

***Агентством ненадлежащим образом организована работа по разработке проектов нормативных правовых актов, регла-***

*ментирующих свободу информации в сфере оказания государственных услуг.* Так, в нарушение ст. 12 Закона № 210-ФЗ большинство административных регламентов предоставления Агентством государственных услуг не соответствуют требованиям, предъявляемым к структуре административных регламентов.

В Административном регламенте исполнения Агентством государственной функции по ведению единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации, утвержденном приказом Минпромэнерго России от 25.12.2007 № 570, *не предусмотрена возможность оказания таких услуг в электронной форме.* В нарушение ч. 2 ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ в административных регламентах Агентства по предоставлению государственных услуг не предусмотрена возможность направления заявления о получении государственной услуги в электронном виде и возможность направления жалобы через многофункциональный центр и с использованием портала. Поскольку подобные нарушения ограничивали право граждан *на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме,* закрепленное в ст. 5 Закона № 210-ФЗ, Генеральной прокуратурой РФ руководителю Агентства внесено представление, по результатам рассмотрения которого допущенные нарушения свободы информации устранены.

Нарушения, необоснованно ограничивающие право на свободу информации, также выявлены Генеральной прокуратурой Российской Федерации в деятельности одной из федеральных служб (далее – Служба).

Вопреки п. 6 ст. 4, п. 3 ст. 5 и п. 2 ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 210-ФЗ Службой *не обеспечена возможность получения юридическими лицами государственных услуг в электронном*

*виде* с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – портал). Так, проигнорированы п. 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 1555-р, п. 41 и 46 утвержденного им Плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде, обязывавшие Службу еще в 2012 г. обеспечить государственную услугу по предоставлению адресно-справочной информации в электронном виде.

В нарушение п. 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № 2415-р Службой до 01.07.2012 не была обеспечена возможность для организаций представлять документы в электронном виде с использованием портала для получения ряда услуг, включая рассмотрение обращений, а до 01.01.2013 – возможность для юридических лиц осуществлять в электронном виде мониторинг хода предоставления названных государственных услуг.

При этом Службой в Минэкономразвития России направлялась *недостоверная информация* о возможности получения некоторых из указанных услуг в электронном виде.

В отчете Службы о реализации Федерального закона № 210-ФЗ, направленном в 2013 г. в Минэкономразвития России в соответствии с Правилами подготовки и представления докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 467, были указаны *недостоверные сведения* о предоставлении Службой в электронном виде ряда государственных услуг (например, ведение адресно-справочной работы) в то время, как юридические лица были лишены возможности подать на портале заявки на получение этих услуг и необходимые для этого документы.

В нарушение ч. 2 ст. 29 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ административные регламенты Службы по предоставлению государственных услуг не были приведены в соответствие с положениями указанного Закона, обеспечивающими свободу информации.

Например, п. 44, 90 Административного регламента Службы предоставления одной из государственных услуг необоснованно предусматривалось рассмотрение жалобы на решения и действия (бездействие) Службы и ее должностных лиц в течение 30 дней, что не соответствует действующему законодательству, возможность подачи такой жалобы в электронной форме предусмотрена не была, в Административном регламенте отсутствовали сведения о запрете истребования от заявителей документов и информации, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами. Структура Административного регламента не содержала необходимых разделов «стандарт предоставления государственной услуги», «состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме», что противоречило п. 2 ч. 1 ст. 7, ч. 1, 6 ст. 11.2, ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 210-ФЗ, п. 14 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373.

*Службой не соблюдаются обеспечивающие свободу информации требования административных регламентов при оказании государственных услуг.*

Так, вопреки положениям п. 16, 37, 40 Административного регламента предоставления Службой государственных услуг в области содействия занятости населения, на информационных стендах

Службы отсутствовали информация об адресах месторасположения кредитных организаций, в которых можно произвести оплату государственной пошлины, о порядке обжалования решений, действий или бездействия органов, участвующих в предоставлении государственной услуги, их должностных лиц и сотрудников, основаниях отказа в предоставлении государственной услуги, а также извлечения из законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы, регулирующие деятельность по оказанию государственной услуги, образец заполнения ходатайства иностранного гражданина о себе как о высококвалифицированном специалисте.

В связи с тем, что отсутствие у юридических лиц возможности получения государственных услуг Службы в электронном виде, устаревшие административные регламенты, нарушения требований к оказанию услуг даже в центральном аппарате Службы создавали условия для нарушения права граждан на свободу информации, Генеральной прокуратурой РФ руководителю Службы внесено представление, по результатам рассмотрения которого устранены нарушения, ограничивающие свободу информации.

На *региональном уровне* также допускаются многочисленные нарушения свободы информации, которые успешно выявляются и устраняются прокуратурой, которой в 2011-2013 г.г. повсеместно проводились проверки исполнения законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг, изучались проекты и принятые региональные нормативные правовые акты в данной сфере, поступающие из правительств регионов и органов местного самоуправления. Горрайпрокурорам поручалось в рамках взаимодействия с органами местного самоуправления в сфере муниципального нормотворчества инициировать принятие в полном объеме муниципальных правовых актов о порядке предоставления муниципальных услуг.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что практически во всех субъектах Российской Федерации нарушаются права граждан при реализации Закона № 210-ФЗ (Астраханская, Амурская, Архангельская, Белгородская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Иркутская, Калининградская, Костромская, Кировская, Ленинградская, Липецкая, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Орловская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Тамбовская, Тульская, Сахалинская, Ярославская области, г. Москва, Санкт-Петербург, республики Алтай, Адыгея, Башкортостан, Карелия, Марий Эл, Алтайский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский края, Еврейская автономная область и др.).

Так, в соответствии с Планом мероприятий по реализации концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 г.г., утвержденным распоряжением Правительства РФ от 10.07.2011 № 1021-р (далее – План мероприятий), завершение регламентации данных правоотношений, приведение административных регламентов государственных и муниципальных услуг в соответствие с требованиями Федерального закона № 210-ФЗ планировалось во втором квартале 2012г.

Несмотря на это, далеко не всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления своевременно исполнено названное мероприятие. Органами местного самоуправления не приняты нормативные правовые акты, предусматривающие порядок предоставления муниципальных услуг. На уровне муниципальных образований сельских поселений подобные нормативные правовые акты практически не разрабатывались.

Так, по состоянию на 01.11.2012 постановлениями Администрации Алтайского края из 10 государственных услуг был урегулирован порядок предоставления лишь 6, иными исполнительными органами власти края не были приняты административные регламенты в отношении 9 услуг. В связи с этим прокуратурой края Губернатору Алтайского края 27.12.2012 внесено представление, по результатам рассмотрения которого в настоящее время разработаны проекты необходимых административных регламентов.

В результате вмешательства прокуроров в декабре 2012 г. - январе 2013 г. приняты административные регламенты органами местного самоуправления ряда районов Алтайского края. В 2013 г. прокурорами Бийского, Бурлинского, Залесовского районов внесено 33 представления в администрации сельских поселений об устранении ими нарушений требований Федерального закона № 210-ФЗ в части принятия регламентов оказания муниципальных услуг, ведения реестров муниципальных услуг, обеспечения доступа к информации об их оказании.

При проверке соблюдения в период 2011-2013 г. прав заявителей на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме прокурорами выявлялись многочисленные нарушения закона.

В процессе этой работы только в 2012 г. горрайпрокурорами Иркутской области в органы местного самоуправления было направлено 60 информации, разработаны модельные акты, внесено 65 представлений об устранении нарушений Закона № 210-ФЗ, выразившихся в бездействии по организации исполнения законодательства о предоставлении муниципальных услуг. Бездействие органов местного самоуправления по разработке и принятию пра-

вовых актов в сфере предоставления муниципальных услуг прокурорами оспорено в судебном порядке – подано 61 заявление (все заявления удовлетворены, решения суда исполняются). В результате принятых мер повсеместно были утверждены перечни муниципальных услуг, значительное количество административных регламентов предоставления муниципальных услуг.

***Нарушаются основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, предусмотренные ст. 4 Закона № 210-ФЗ (Алтайский край, Республика Башкортостан, Белгородская, Вологодская, Воронежская, Владимирская, Иркутская, Калининградская, Курская, Новосибирская, Орловская, Рязанская области, Республика Алтай и др.) .***

Чаще других нарушается один из основных принципов предоставления муниципальных услуг, предусмотренный ч.4 ст. 4 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», - *принцип открытости*. При этом данный принцип в основном нарушается органами местного самоуправления. Ими не размещаются сведения о муниципальных услугах на федеральном и региональном порталах государственных и муниципальных услуг, что, в свою очередь, препятствует реализации прав заявителей на получение муниципальных услуг в электронном виде; сведения о принятых административных регламентах предоставления муниципальных услуг в муниципальных образованиях не включены в государственные и муниципальные информационные системы, обеспечивающие ведение реестров государственных и муниципальных услуг, а также зачастую отсутствует и сам реестр муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления; отсутствует информация о графике работы исполнителя муниципальных услуг, о сроках их предоставления, отсутствует образец заполнения за-

явлений для получения указанных муниципальных услуг и перечень документов, необходимых для их предоставления.

Прокуратурой Юрьев-Польского района (Владимирская область) установлено, что не все муниципальные услуги включены в государственную информационную систему и размещены на федеральном и областном портале предоставления государственных услуг; не разработаны и не утверждены планы-графики перехода на предоставление муниципальных услуг в электронной форме. По данному факту главам администраций муниципальных образований Симское и Небыловское 15.02.2013 внесены представления, которые рассмотрены и удовлетворены.

Допускаются нарушения *принципа правомерности взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг*, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг ( ст. 4).

В частности, такие факты допущены Министерством лесного хозяйства одной из республик и подведомственными ему учреждениями. Так, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 48, ст. 74, 77, 79 Лесного кодекса РФ, приказами Рослесхоза от 26.07.2011 № 318, 319, от 01.08.2011 № 337, составление акта выбора участка лесного фонда, акта натурного технического обследования участка лесного фонда, подготовка документов для проведения лесных аукционов, заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, аренды лесных участков, составление технологической карты разработки лесосеки являются государственными услугами (функциями) Минлесхоза. Меж-

ду тем министром лесного хозяйства Республики утвержден перечень и стоимость таких услуг, оказываемых государственными бюджетными учреждениями – лесничествами юридическим и физическим лицам на платной основе. На основании данного перечня лесничествами в 2012 г. заключено более 24 тыс. незаконных договоров оказания платных услуг, в связи с чем прокуратурой Республики внесены представления Президенту Республики и министру лесного хозяйства Республики. Кроме того, материал проверки направлен в следственные органы для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

При установлении размера платы стоимости услуг за предоставление сведений, содержащихся в информационных системах, зачастую не проводится расчет размера платы в соответствии с Методикой, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 26.02.2007, устанавливается максимально возможная плата.

Так, Гусевской городской прокуратурой (Калининградская область) 20.03.2013 принесен протест на постановление главы муниципального образования «Гусевский муниципальный район» от 11.03.2009 № 266 «Об утверждении стоимости муниципальной услуги за предоставление сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности на территории МО «Гусевский муниципальный район». При установлении размера платы стоимости услуги за предоставление сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности на территории МО «Гусевский муниципальный район», расчет размера платы в соответствии с Методикой, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 26.02.2007, не проводился, были установлены максимальные размеры платы, предусмотренные ст. 2 постановления Правительства РФ от 09.06.2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельно-

сти». Кроме того, размер платы за предоставление сведений с 2009 г. не определялся на каждый последующий год.

При получении государственных и муниципальных услуг ***нарушаются права заявителей, закрепленные в ст. 5 Закона № 210-ФЗ*** (Архангельская, Владимирская, Калининградская, Кировская, Курская, Мурманская, Новосибирская, Орловская, Оренбургская, Рязанская области, Республика Алтай, Башкортостан, Камчатский край и др.) .

Повсеместно нарушаются права *на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме*, что выражается в отсутствии нормативного определения перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг (ст.9 Закона № 210-ФЗ); неисполнении требований к организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, предусмотренных ст. 10 Закона № 210-ФЗ; нарушениях порядка формирования и ведения реестров государственных услуг субъекта Российской Федерации и муниципальных услуг; предоставления государственных и муниципальных услуг через единый портал государственных и муниципальных услуг.

В нарушение распоряжения Правительства РФ от 17.12.2009 № 1993-р, которым утвержден Сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями и организациями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями и организациями, до настоящего времени не осуществлен перевод первоочередных государственных

услуг в электронный формат, обеспечивающий возможность заявителей в целях получения государственной услуги предоставлять документы в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг, а также обеспечение возможности для заявителей осуществлять мониторинг хода предоставления услуги. Работа ряда органов исполнительной власти по внесению сведений о предоставлении государственных услуг в реестр и размещению информации о них на Едином портале государственных и муниципальных услуг и региональном портале государственных и муниципальных услуг является явно недостаточной.

Так, из 13 отраслевых органов исполнительной власти Курской области услуги в электронной виде оказываются только комитетом образования и науки и комитетом социального обеспечения. В частности, нарушения требований п. 2 ст. 6, ч. 4 ст. 11, ч. 3 ст. 29 Закона № 210-ФЗ допущены дорожным управлением, департаментом экологической безопасности и природопользования, комитетом агропромышленного комплекса, комитетом промышленности, транспорта и связи, комитетом по управлению имуществом, комитетом строительства и архитектуры Курской области.

Подобные нарушения существенно ограничивают право субъектов предпринимательской деятельности, предусмотренное п. 3 ст. 5 Федерального закона № 210-ФЗ, на получение государственных услуг в электронной форме.

Не всеми органами местного самоуправления, предоставляющими муниципальные услуги, утверждены порядки разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг, перечни услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг и предоставляются организациями, участвующими в

предоставлении муниципальных услуг, порядка определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления органами местного самоуправления муниципальных услуг.

Повсеместно выявляются факты *бездействия органов местного самоуправления* при реализации государственной политики по переходу на предоставление муниципальных услуг в электронном виде. Органами местного самоуправления многих муниципальных образований в нарушение требований ст. 29 Закона № 210-ФЗ не утверждены планы-графики перехода на предоставление муниципальных услуг в электронной форме, порядка ведения реестров муниципальных услуг, не приняты меры к внесению сведений о предоставляемых муниципальных услугах в реестры муниципальных образований и размещению информации о них на Едином портале государственных и муниципальных услуг и региональном портале государственных и муниципальных услуг. Отсутствуют официальные сайты органов местного самоуправления в сети Интернет, вследствие чего не предоставляется информация о муниципальных услугах и не обеспечивается доступ к муниципальным услугам в электронном виде.

Органами местного самоуправления многих регионов только после вмешательства прокуратуры приняты меры к нормативному определению перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг.

Во многих районах Алтайского края перечни услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг и оказываются организациями, участвующими в предоставлении муниципальных услуг, приняты только по представлениям прокуроров указанных районов в 2012 г.

Прокурорами Косихинского, Михайловского, Рубцовского рай-

онов края, а также Алейским межрайонным прокурором в представлениях в адрес 56 муниципальных образований указано на отсутствие утвержденных перечней муниципальных услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг (ст. 9 Федерального закона № 210-ФЗ).

Прокурором Плесецкого района Архангельской области в суд направлено 13 заявлений о возложении обязанности на сельские поселения по принятию органами местного самоуправления сельских поселений административных регламентов, оказанию муниципальных услуг в электронной форме и установлению порядка формирования и ведения реестра муниципальных услуг, которые находятся на рассмотрении.

В нарушение п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона № 210-ФЗ, подп. «г» п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в Мишкинском районе Республики Башкортостан не обеспечено предоставление заявителям информации об административных регламентах, стандартах услуг путем их размещения в сети Интернет. По данному, а также иным фактам прокурором района в суд направлено 14 заявлений, которые в настоящее время находятся на рассмотрении.

Допускаются нарушения прав заявителей *на своевременное предоставление государственных услуг*, закрепленных в ст. 5 Закона № 210-ФЗ.

Так, Управлением Россельхознадзора по Республике Башкортостан при оказании государственной услуги по лицензированию фармацевтической деятельности в сфере розничной торговли лекарственными средствами, предназначенными для животных, заявители уведомляются об оформлении и переоформлении доку-

мента, подтверждающего наличие лицензии, с превышением однократного срока. По указанным, а также по иным фактам прокуратурой республики в адрес руководителя Управления внесено представление, которое находится на рассмотрении.

***Допускаются факты несоблюдения органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, запретов, сформулированных в ч. 1 ст. 7 Закона № 210-ФЗ*** (Астраханская, Липецкая области, Республика Башкортостан, Еврейская автономная область, Приморский край и др.).

Так, вопреки требованиям ч. 1 ст. 7 Закона № 210-ФЗ, *органами власти и муниципалитетами от заявителей истребуются документы и информация, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами либо которые находятся в распоряжении иных органов власти и местного самоуправления.*

По принесенному прокуратурой Республики Башкортостан протесту приведено в соответствие с законом постановление Правительства Республики Башкортостан от 11.07.2012 № 231 «О Порядке утверждения проектов зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на территории Республики Башкортостан», которым предусматривалось необходимость предоставления хозяйствующими субъектами, осуществляющими эксплуатацию или имеющими намерение приступить к эксплуатации водного объекта, копии свидетельства о государственной регистрации в ЕГРЮЛ, ЕГРИП, копии лицензии на право пользования недрами и других документов, имеющих в распоряжении иных органов.

Прокуратурой ЗАТО г. Знаменск (Астраханская область) в январе 2012 г. в администрации муниципального образования «ЗАТО г. Знаменск» выявлены факты истребования у заявителей документов, не предусмотренных законом, при оказании муници-

пальной услуги «Выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства». В нарушение п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ, ч. 10 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации при выдаче разрешений на строительство торговых павильонов истребовались копии свидетельств о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, копии паспортов. В адрес главы администрации города внесено представление, по результатам рассмотрения которого нарушения устранены.

***Не соблюдаются предусмотренные ст. 7.1, 7.2 Закона № 210-ФЗ требования к межведомственному информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг*** (Республика Башкортостан, Архангельская, Владимирская, Воронежская, Калининградская, Кировская, Орловская, Пензенская, Рязанская, Тамбовская области, Краснодарский край и др.).

С 1 июля 2011г. вступили в силу требования Федерального закона № 210-ФЗ), устанавливающие запрет на требование от заявителей при предоставлении государственных (муниципальных) услуг представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций. В рамках методического обеспечения перехода на межведомственное взаимодействие для получения указанных документов и информации при предоставлении государственных (муниципальных) услуг в регионах приняты необходимые правовые акты. В целях обеспечения своевременного перехода органов местного самоуправления

на работу в режиме межведомственного взаимодействия при предоставлении муниципальных услуг в ряде регионов была проведена серия семинаров для ответственных должностных лиц органов местного самоуправления.

Между тем не всеми уполномоченными органами *налажено межведомственное информационное взаимодействие при предоставлении муниципальных услуг*, не обеспечено направление межведомственных запросов с целью получения документов и информации, предусмотренной п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона № 210-ФЗ.

Требования закона к межведомственному взаимодействию не исполняются как органами исполнительной власти, так и органами местного самоуправления, достаточных мер к межведомственному информационному взаимодействию в целях предоставления и получения документов (информации) в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия не принято, в связи с чем прокурорами выявляются нарушения требований, установленных ст. 7.1, 7.2 Закона № 210-ФЗ, к межведомственному информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Так, Административный регламент Департамента государственного имущества Пензенской области по предоставлению государственной услуги «Предоставление государственного имущества Пензенской области в аренду», утвержденный приказом Департамента государственного имущества Пензенской области от 29.06.2012, в нарушение требований статьи 7.1 Закона № 210-ФЗ о межведомственном взаимодействии предусматривал отказ в предоставлении государственной услуги в случае неполучения информации по межведомственному запросу. По протесту проку-

ратуры области указанный нормативный акт приведен в соответствии с федеральным законодательством.

В 2012 г. прокуратурой Краснодарского края опротестован приказ управления информатизации и связи Краснодарского края от 17.02.2012, которым утвержден временный порядок представления документов и информации, находящихся в распоряжении органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг (далее - Порядок). Так, в нарушение п. 1 ст. 7.2 Закона № 210-ФЗ, устанавливающего исчерпывающий перечень основных сведений, содержащихся в межведомственном запросе о предоставлении документов и информации, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг, в рамках межведомственного информационного взаимодействия, п. 8 Порядка, определяющий аналогичный перечень сведений, не предусматривал, что межведомственный запрос должен также содержать указание на базовый государственный информационный ресурс, в целях ведения которого запрашиваются документы и информация. Согласно п. 27 Порядка ответ на запрос направляется в порядке и сроки, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, Краснодарского края, муниципальными правовыми актами, в том числе административным регламентом предоставления государственной или муниципальной услуги, в то время как в силу ч. 3 ст. 7.2 Закона № 210-ФЗ срок подготовки и направления ответа на межведомственный запрос не может превышать пять рабочих дней со дня поступления межведомственного запроса в орган или организацию, предоставляющие документ и информацию, если иные сроки не уста-

новлены федеральными законами, правовыми актами Правительства Российской Федерации и принятыми в соответствии с федеральными законами нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. По результатам рассмотрения протеста в нормативный правовой акт внесены соответствующие изменения.

Выявлены факты отсутствия надлежащего межведомственного взаимодействия различных уполномоченных органов с *налоговыми органами*. Например, в силу ч. 17 ст. 19 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» срок действия лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции продлевается по просьбе лицензиата на основании представляемых налоговым органом по межведомственному запросу лицензирующего органа сведений об отсутствии задолженности по уплате налогов и сборов. Таким образом, наличие у лицензиата задолженности по пеням и штрафам не является основанием для отказа в продлении срока. Между тем данное требование не соблюдается при организации межведомственного взаимодействия с налоговыми органами, чем нарушаются права хозяйствующих субъектов на получение государственной услуги своевременно и в соответствии со стандартом ее предоставления.

Так, в связи с непредставлением налоговым органом Краснодарского края департаменту потребительской сферы и регулирования рынка алкоголя края, осуществляющему лицензирование розничной продажи алкогольной продукции, сведений с указанием вида задолженности департаментом в 2012 - 2013 г.г. отказано 11 хозяйствующим субъектам в продлении срока действия ли-

цензии, при этом согласно полученным прокуратурой края от налогового органа сведениям на момент подачи заявления о продлении срока действия лицензии у указанных предприятий задолженность по налогам и сборам отсутствовала. Руководителю департамента прокуратурой внесено представление.

Выявлены многочисленные факты несоблюдения органами местного самоуправления требований Закона № 210-ФЗ, порядка межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг, в том числе *нарушение установленных сроков направления ответов на межведомственные запросы.*

Так, прокуратурой г. Краснодара установлены факты несоблюдения департаментом архитектуры и градостроительства администрации одного из муниципальных образований 5 -дневного срока направления ответов на межведомственные запросы ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» при оказании государственной услуги - государственного кадастрового учета. В связи с указанным судом по результатам рассмотрения возбужденного прокурором дела об административном правонарушении директор департамента привлечен к административной ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ в виде штрафа. По результатам рассмотрения представления, внесенного прокурором города, департаментом приняты меры к устранению нарушений.

*Допускаются нарушения ст. 8 Закона № 210-ФЗ, устанавливающей предоставление государственных и муниципальных услуг на бесплатной основе.*

В некоторых регионах выявлены нарушения основных принципов предоставления муниципальных услуг, а также требований,

выражающихся в *установлении платы* за оказание муниципальных услуг, которые должны предоставляться бесплатно.

Так, прокурором г. Сосновый Бор (Рязанская обл.) принесен протест на постановление главы администрации городского округа «Об утверждении прейскуранта на услуги, предоставляемые муниципальным бюджетным учреждением «Сосновоборский фонд имущества», которым в нарушение ст. 15.1 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», было предусмотрено взимание платы за проведение оценки стоимости имущества. Протест рассмотрен, признан обоснованным, в постановление внесены изменения.

Прокурором Кромского района Орловской области в 2011 г. выявлены нарушения основных принципов предоставления муниципальных услуг, выражающиеся в установлении платы за оказание муниципальных услуг, которые должны предоставляться бесплатно. Так, Кромским поселковым Советом народных депутатов утверждены решения от 28.04.2011 № 3-2 ПС «Об установлении платы за подготовку и оформление справок» и от 28.04.2011 № 3-4 ПС «Об установлении платы за подготовку и оформление разрешения на временное складирование строительных материалов», которыми устанавливалась плата за предоставление муниципальных услуг. На данные правовые акты прокурором района принесены протесты, которые были отклонены, в связи с чем направлены заявления в суд о признании указанных актов недействительными. Заявления удовлетворены.

Не всегда обеспечивается ***правомерность оказания услуг, необходимых и обязательных для предоставления государственных и муниципальных услуг, в нарушение ст. 9 Закона № 210-ФЗ*** (Владимирская, Орловская области, Краснодарский край).

Исходя из положений ст. 9 Федерального закона № 210-ФЗ, органы местного самоуправления утверждают перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг. При предоставлении муниципальных услуг запрещается требовать от заявителя обращения за оказанием услуг, не включенных в перечень.

Положениями п. 3 ч. 1 ст. 9 Закона № 210-ФЗ прямо предусмотрено, что такой перечень в отношении услуг, оказываемых в целях предоставления органами местного самоуправления муниципальных услуг, утверждается нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления. Также в силу ч. 3 ст. 9 Закона порядок определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления органами местного самоуправления муниципальных услуг, устанавливается нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления. Между тем данные требования закона не всегда соблюдаются.

Так, в нарушение указанных требований с превышением предоставленных полномочий постановлением главы администрации одного из районов Орловской области утверждены Перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг администрацией района, а также Порядок определения размера платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг администрацией района. По протесту прокурора района указанное постановление отменено.

*Во многих регионах отсутствуют реестры предоставляемых услуг, уполномоченными органами не установлены или не соблюдаются порядки формирования и ведения реестров государственных услуг субъекта Российской Федерации и муниципальных услуг в нарушение ст. 11 Закона № 210-ФЗ (Астраханская, Архангельская, Белгородская, Воронежская, Липецкая, Нижегородская, Пензенская, Тамбовская области, Алтайский, Камчатский, Краснодарский, Приморский, Ставропольский края, республики Башкортостан, Карелия и др.).*

Прокурором Володарского района Астраханской области установлено, что администрациями 13 муниципальных образований не приняты правовые акты, регулирующие порядок формирования и ведения реестра муниципальных услуг, в связи с чем прокуратурой района в адрес 13 глав муниципальных образований внесены представления (на рассмотрении). Аналогичные нарушения выявлены прокуратурой Лиманского района в деятельности 15 органов местного самоуправления и Ахтубинской городской прокуратурой в деятельности 12 муниципалитетов. Для устранения выявленных нарушений в адрес глав данных муниципальных образований внесены представления.

Практически во всех муниципальных образованиях Алтайского края правовые акты, устанавливающие порядок формирования и ведения реестра муниципальных услуг, приняты по инициативе органов прокуратуры. Так, отсутствие реестров муниципальных услуг послужило основанием для внесения представлений прокурорами ряда районов, по результатам рассмотрения которых нарушение закона устранено.

Лебедянским районным судом (Липецкая область) в 2013 г. удовлетворены 13 исковых заявлений прокуратуры района о понуждении органов местного самоуправления утвердить перечень

муниципальных услуг, установить порядок формирования и ведения реестра муниципальных услуг, а также порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг.

Не соблюдаются *положения ст. 11.1-11.3 Закона № 210-ФЗ о досудебном (внесудебном) обжаловании решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, и их должностных лиц* (Республика Башкортостан, Костромская, Пензенская, Псковская, Сахалинская области, Краснодарский край и др.).

Органами прокуратуры выявлялись нарушения федерального законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, регулирующего вопросы досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего.

Несмотря на вступление в силу с 1 января 2012 г. изменений в Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части дополнения его главой 2.1, определяющей досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, либо государственного служащего, *не все административные регламенты исполнительных органов государственной власти*

*приведены в соответствие с указанными изменениями федерального законодательства.*

В 2012 г. прокуратурой Краснодарского края оспорено 11 нормативных правовых актов, не учитывающих данные изменения.

*Зачастую при законодательном закреплении порядка досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и их должностных лиц необоснованно увеличивается срок рассмотрения таких жалоб.*

Так, согласно ч. 6 ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ жалоба, поступившая в орган, предоставляющий муниципальную услугу, подлежит рассмотрению должностным лицом, наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб, в течение пятнадцати рабочих дней со дня ее регистрации, а в случае обжалования отказа органа, предоставляющего муниципальную услугу или его должностного лица в приеме документов у заявителя либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок или в случае обжалования нарушения установленного срока таких исправлений – в течение пяти рабочих дней со дня ее регистрации. Между тем отдельные административные регламенты предоставления муниципальных услуг устанавливают возможность рассмотрения подобных жалоб в течение более длительного срока, чем установлено законом.

Прокуратурой Костромской области в ноябре 2012 г. оспорены отдельные положения постановления губернатора Костромской области от 26.10.2012 № 225 «О контроле за соблюдением исполнительными органами государственной власти Костромской области, многофункциональными центрами требований нормативных правовых актов об организации предоставления государственных услуг», которыми были установлены срок проверки обращений заявителей, обжалующих решения и действия (бездействие) орга-

на, предоставляющего государственную услугу – 45 рабочих дней (вместо 15 или 5 рабочих дней). Мантиуровской межрайонной прокуратурой Костромской области в 2013 г. опротестованы отдельные положения Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление информации об объектах недвижимого имущества, находящегося в муниципальной собственности, предназначенных для сдачи в аренду», утверждённого постановлением главы городского округа город Мантиурово Костромской области от 18.05.2012, которыми увеличен срок рассмотрения жалоб заявителей, желающих получить муниципальную услугу, до 30 дней.

***Практически во всех регионах принятые административные регламенты предоставления услуг не соответствуют действующему законодательству или до настоящего времени не приняты в нарушение ст. 12-14 Закона № 210-ФЗ*** (Астраханская, Амурская, Архангельская, Белгородская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Иркутская, Калининградская, Кировская, Костромская, Ленинградская, Липецкая, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Орловская, Оренбургская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Тамбовская, Тульская, Сахалинская, Ярославская области, г. Москва, Санкт-Петербург, республики Алтай, Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Марий Эл, Алтайский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский края, Еврейская автономная область и др.).

Типичными нарушениями Закона № 210-ФЗ, допускаемыми при принятии административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг, являются: несоответствие требованиям закона установленных регламентами сроков рассмотрения жалоб на ненадлежащее оказание услуг; несоблюдение структуры регламента, в том числе, отсутствие в админи-

стративных регламентах обязательных для включения в них разделов (например, раздела, устанавливающего формы контроля за оказанием услуги; раздела, определяющего стандарт предоставления муниципальной услуги и т.п.); наличие положений, обязывающих заявителя предоставлять документы, не предусмотренные законодательством; отсутствие оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги; несоответствие закону положений, определяющих досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействие) органа, предоставляющего государственную или муниципальную услугу. Зачастую в административных регламентах не определяются процедуры подачи жалобы на ненадлежащее оказание государственной или муниципальной услуги, в перечнях правовых оснований предоставления государственных услуг содержатся ссылки на нормативные правовые акты, утратившие силу, устанавливаются необоснованные основания для обжалования решений уполномоченного органа, сроков рассмотрения жалоб, сведений, подлежащих указанию в жалобах. В ряде случаев административными регламентами на заявителей возлагается незаконная обязанность представить документы, которые должны быть запрошены органами, предоставляющими услуги, самостоятельно в рамках межведомственного информационного взаимодействия. В административных регламентах не закрепляется возможность подачи, регистрации заявлений о предоставлении государственной или муниципальной услуги, а также получения соответствующего разрешения в многофункциональном центре по принципу одного окна, направления жалоб через многофункциональный центр, с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также официального сайта органа, предоставляющего услугу, единого портала либо регионального портала го-

сударственных и муниципальных услуг. Чаще всего не соответствуют действующему законодательству административные регламенты предоставления муниципальных услуг.

В 2012 г. Гатчинским городским прокурором (Ленинградская область) принесено 70 протестов на различные административные регламенты оказания муниципальных услуг. Все незаконные нормативные правовые акты опротестованы, административные регламенты приведены в соответствие с требованиями закона.

Основанием к оспариванию прокурорами административных регламентов также является наличие в них оснований для отказа в приеме заявлений и отказа в предоставлении услуги в связи с предоставлением неполного состава прилагаемых документов; предъявление к заявителям требований об обязательном предоставлении документов, наличие которых при получении услуги является правом, а не обязанностью заявителей. В нарушение ст. 14 Закона № 210-ФЗ административные регламенты не регламентируют стандарта требования к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов, необходимых для предоставления каждой услуги.

На основании протеста прокурора г. Кирова (Кировская область) приведено в соответствие с законом постановление администрации г. Кирова от 22.05.2012 об утверждении административного регламента муниципальной услуги «Согласование проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных и рекламных мероприятий на территории муниципального образования «Город Киров», который в качестве обязательного документа незаконно предусматривал предоставление юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями письменного согла-

сования с УМВД по городу Кирову об обеспечении общественного порядка и безопасности граждан при проведении массового мероприятия. После вмешательства прокуратуры названный выше документ исключен из перечня документов, необходимых для согласования проведения массового мероприятия.

Административными регламентами инспекции по надзору за сохранностью памятников истории и культуры Архангельской области о предоставлении государственных услуг в сфере сохранения объектов культурного наследия, которыми вопреки ст. 11.2, 14 Закона № 210-ФЗ не определялись процедуры подачи жалобы на ненадлежащее оказание государственной услуги, в перечнях правовых оснований предоставления государственных услуг содержались ссылки на нормативные правовые акты, утратившие силу. Прокуратурой области 06.04.2012 на данные правовые акты принесено 5 протестов, которые удовлетворены, в оспоренные правовые акты внесены изменения.

По представлению прокуратуры Республики Адыгея об устранении нарушений закона от 05.09.2012 Министерством труда и социального развития Республики Адыгея были приведены в соответствие с федеральным законодательством 6 административных регламентов оказания государственных услуг, предусматривавших право должностных лиц министерства в отдельных случаях не направлять заявителям ответы на жалобы на нарушение порядка оказания государственной услуги.

Алейским межрайонным прокурором Алтайского края принесены протесты на административные регламенты оказания муниципальных услуг, касающихся выдачи администрацией ходатайств о предоставлении государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, разрешений на установку рекламных конструкций, представления муниципальной услуги по предоставлению в постоянное (бессрочное) поль-

зование, аренду, собственность земельных участков, поскольку они противоречили требованиям ст. 11.1, 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ в части оснований для обжалования решений, сроков рассмотрения жалоб, сведений, подлежащих указанию в жалобах (на рассмотрении).

***В ряде субъектов не организовано должным образом оказание государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах, допускаются нарушения, касающиеся порядка предоставления государственных услуг через многофункциональные центры в нарушение ст. 15-18 Закона № 210-ФЗ*** (Астраханская, Воронежская области, Алтайский край, республики Башкортостан, Марий Эл, Приморский край и др.).

Ненадлежащим образом обеспечено информирование граждан о предоставляемых в МФЦ государственных и муниципальных услугах; на информационных стендах МФЦ отсутствуют регламенты предоставления ряда муниципальных услуг, информации о размере и порядке уплаты государственной пошлины за выдачу разрешений на различные виды хозяйственной деятельности, о размере и порядке уплаты платежей за предоставление сведений из информационной системы для обеспечения различных видов хозяйственной деятельности.

В нарушение требований пп. «в», «г» п. 8 Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376, МФЦ не оснащены программно-аппаратным комплексом, обеспечивающим доступ заявителей к Единому portalу государственных и муниципальных услуг (функций), региональному portalу государственных и муниципальных услуг (функций), к информации о государственных и муниципальных услугах, предоставляемых в много-

функциональном центре, а также к платежным терминалом (терминал для электронной оплаты).

В свободном доступе в МФЦ отсутствуют бланки необходимых для получения услуг документов, не обеспечивается предоставление копировально-множительных услуг, не имеется доступа на безвозмездной основе к справочным правовым системам, а также мест для сидения и столов (стоек) для оформления документов.

Не соблюдаются требования закона об обеспечении транспортной доступности и доступности для маломобильных граждан, оказании услуг по обеспечению бесплатного доступа к Единому portalу государственных и муниципальных услуг и региональному portalу государственных и муниципальных услуг. Выявлены нарушения законодательства о пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения при организации работы многофункциональных центров.

В 2012 г. в ходе проверки выявлены нарушения в деятельности **Республиканского государственного автономного учреждения Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, осуществляющего деятельность на территории г. Уфы.** В свободном доступе в учреждении отсутствовали бланки необходимых для получения услуг документов, не обеспечивается предоставление копировально-множительных услуг, не имелось доступа на безвозмездной основе к справочным правовым системам, а также мест для сидения и столов (стоек) для оформления документов. Прокурором Кировского района г. Уфы внесено представление руководителю центра, допущенные нарушения устранены.

По результатам проверки деятельности филиала КАУ «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края» в Благовещенском районе

установлено, что в филиале не функционирует электронная система управления очередью, не размещена информация о порядке обжалования действий (бездействия), а также решений органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, о предусмотренной законодательством Российской Федерации ответственности должностных лиц органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, что затрудняет получение услуг заявителями. Межрайонным прокурором руководителю филиала внесено представление.

Допускаются ***нарушения предоставления государственных и муниципальных услуг через единый портал государственных и муниципальных услуг в нарушение ст. 21 Закона № 210-ФЗ*** (Алтайский край, Калининградская, Курская области и др.)

В соответствии со ст. 11, 20, 21 Федерального закона № 210-ФЗ государственные услуги подлежат включению в реестр государственных услуг, который в том числе содержит сведения о государственных услугах, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Ведение реестров государственных услуг в электронной форме осуществляется с использованием государственных информационных систем.

Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут создавать региональные порталы государственных и муниципальных услуг (функций), являющиеся государственными информационными системами субъектов Российской Федерации.

Однако до настоящего времени многими муниципальными образованиями не обеспечено предоставление государственных и муниципальных услуг через единый портал в соответствии со ст. 21 Федерального закона № 210-ФЗ.

Содержание порталов государственных и муниципальных услуг

(порталы), перечней государственных услуг органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (перечни) не в полной мере обеспечивает реализацию гражданами права, предусмотренного ст.5 Федерального закона **№ 210-ФЗ**, на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме. Так, описания отдельных услуг на Портале приводятся без учета изменившегося федерального и регионального законодательства; в ряде описаний перечни документов, предоставление которых является обязательным, основания для отказа в предоставлении услуги не соответствовали таким перечням и основаниям, установленным федеральным и региональным законодательством, административными регламентами; в большинстве описаний был приведен порядок досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, либо государственного служащего без учета положений главы 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ.

Перечнями к числу государственных услуг необоснованно относятся некоторые функции органов государственной власти субъектов, осуществляемые в соответствии с законом, а не по запросам заявителей. Без достаточных к тому оснований в них не включаются услуги, оказываемые органами государственной власти по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения их обращений, поданных в устной или письменной форме (в том числе в формате электронного документа), принятию по ним решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок и др. Кроме того, в перечнях содержатся недостоверные сведения о принятых органами государственной власти регионов административных регламентах предоставления государственных услуг.

Например, постановлением Администрации Алтайского края от 15.10.2012 № 550 утверждены положения о региональных информационных системах «Реестр государственных и муниципальных услуг (функций) Алтайского края» и «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) Алтайского края». Перечень государственных услуг органов исполнительной власти Алтайского края сформирован в электронной форме и размещен на Портале методической поддержки реализации административной реформы и формирования электронного правительства в Алтайском крае в сети «Интернет». Сведения о государственных услугах Алтайского края, порядке их получения, органах и учреждениях, ответственных за их оказание, порядке обжалования результатов оказания государственных услуг размещены на Портале государственных услуг Алтайского края в сети «Интернет». Между тем описания отдельных услуг на портале приведены без учета изменившегося федерального и регионального законодательства; в ряде описаний перечни документов, предоставление которых является обязательным, основания для отказа в предоставлении услуги не соответствовали таким перечням и основаниям, установленным федеральным и региональным законодательством, административными регламентами; в большинстве описаний был приведен порядок досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, либо государственного служащего без учета положений главы 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ. Перечнем к числу государственных услуг необоснованно были отнесены некоторые функции органов государственной власти края, осуществляемые в соответствии с законом, а не по запросам заявителей. В то же время без достаточных к тому оснований в него не были включены услуги, оказываемые орга-

нами государственной власти края по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения их обращений, поданных в устной или письменной форме (в том числе в формате электронного документа), принятию по ним решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок и др. Кроме того, в Перечне содержались недостоверные сведения о принятых органами государственной власти края административных регламентах предоставления государственных услуг. По результатам рассмотрения представления прокуратуры края, внесенного в декабре 2012 г., администрацией края перечисленные нарушения устранены.

В Калининградской области на едином портале государственных и муниципальных услуг размещена предусмотренная законом информация о муниципальных услугах, предоставляемых администрацией Гурьевского муниципального района, однако доступ к муниципальным услугам: выдача порубочного билета на вырубку (снос) зеленых насаждений и/или разрешения на пересадку зеленых насаждений на территории Гурьевского муниципального района, подготовка и выдача разрешений на установку рекламных конструкций, согласование и выдача проектов границ земельных участков, предоставление информации об объектах недвижимого имущества, находящихся в муниципальной собственности и предназначенных для сдачи в аренду, получателями которых также являются субъекты предпринимательской деятельности, - обеспечен лишь посредством личного обращения, исключая возможность подачи заявителем с использованием информационно-телекоммуникационных технологий запроса о предоставлении данных муниципальных услуг. По выявленным нарушениям законодательства прокуратурой района в адрес главы администрации Гурьевского муниципального района внесено представление.

---

---

## Заключение

Итак, вся современная экономика основана на интеллектуальной собственности, обеспечение которой неразрывно связано с использованием результатов информационной деятельности, реализацией свободы информации и ее должной защитой, интенсивным развитием высокотехнологичных секторов. Исключительная роль, которая в настоящее время повсеместно отводится информации и инновациям, в целом predetermined общими требованиями перехода от индустриального общества к информационному, в котором новые технологии и знания, формируя реальные конкурентные преимущества, становятся определяющим фактором экономического и социального роста общества.

Злоупотребление свободой информации создает существенную опасность для интересов государства и общества, здоровья и нравственности нации. Например, в последние годы широкую распространенность получили нарушения законодательства, направленного на защиту детей от распространения информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, связанные с использованием сети Интернет.

Между тем в настоящее время существуют серьезные проблемы, которые препятствуют должной защите свободы информации. Так, несмотря на широкое проникновение глобальных информационных сетей в жизнь общества, в России пока не выра-

ботано единого подхода к регулированию отношений, возникающих в связи с использованием таких сетей, в первую очередь – сети «Интернет». Достаточно сказать, что в российском законодательстве в настоящий момент даже отсутствует единое легальное определение понятия «Интернет».

При этом в условиях глобального развития информационно-коммуникационных технологий особую актуальность представляют вопросы защиты свободы информации именно в интернет-пространстве. В последние годы сложилась негативная тенденция распространения через Интернет экстремистских и порнографических материалов, сцен насилия, жестокости, сведений о способах совершения суицида, об изготовлении и распространении наркотиков, психотропных веществ и их аналогов и иной информации. Свободный доступ к такой информации способствует пропаганде суицидального поведения, употребления наркотиков, психотропных веществ и их аналогов, иных противоправных действий. Особенно это касается несовершеннолетних пользователей сети, жизни и здоровью которых наносится особый вред.

Существенную роль в сфере защиты свободы информации играют органы прокуратуры. Используя предоставленные законом полномочия, прокуроры эффективно выявляют и устраняют опасные нарушения при реализации свободы информации, в том числе совершаемые с использованием сети Интернет.

Повсеместно прокурорами выявляются и пресекаются факты размещения в сети Интернет информации, содержащей пропаганду нацизма, детской проституции и порнографии, насилия, жестокости, распространения в сети Интернет сведений об одурманивающих свойствах наркотических веществ, в том числе запрещенных курительных смесей, о возможности их приобретения, рекомендациях по изготовлению и использованию.

В последние годы прокурорами активизирована работа по пресечению распространения в сети Интернет сведений, содержащих признаки террористической угрозы; фактов распространения в сети Интернет информации, направленной на пропаганду наркотических средств и психотропных веществ; противодействию легализации незаконного игорного бизнеса, осуществляемого с использованием сети Интернет, а также по защите детей от содержащейся в сети Интернет информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию.

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства в сфере противодействия распространению запрещенной или ограниченной к распространению информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет Генеральной прокуратурой Российской Федерации прокурорам рекомендовано налаживать межведомственное взаимодействие с территориальными управлениями Роскомнадзора, Роспотребнадзора, ФСКН России; решительно реагировать на каждый факт незаконного распространения информации в сети Интернет, добиваться реального устранения нарушений закона, при наличии оснований безотлагательно решать вопрос о привлечении виновных лиц к уголовной и административной ответственности. Практика свидетельствует о том, что данные рекомендации ими успешно реализуются.

Среди наиболее распространенных противоправных деяний, совершаемых в сети Интернет, следует также назвать нарушения права на тайну частной жизни, авторского права.

Правовая защита информационного аспекта сферы частной жизни человека в эпоху развития информационных технологий принимает глобальный и всеохватывающий характер.

Резкое увеличение количества циркулирующей информации

является фактором, способствующим нарушению права людей на тайну частной жизни. Проблемы защиты персональных данных затрагивают людей повседневно - на работе, в контактах с государственными органами, при приобретении товаров или услуг, а также в поездках или при посещении сети Интернет. Однако до настоящего времени не сформирована судебная практика по спорам, касающимся защиты и сохранности персональных данных физических лиц, а также авторских прав в сети Интернет. Эта практика нарабатывается с участием органов прокуратуры.

При наличии недостатков действующего российского законодательства о защите персональных данных и авторских прав прокурор тем не менее наделен широким спектром полномочий для профилактики и устранения нарушений требований законодательства Российской Федерации о персональных данных в целом и в российском сегменте сети Интернет в частности.

Наряду с общей тенденцией роста роли информации все большее значение для повседневной жизни российских граждан приобретает сегодня информация Правительства РФ и органов государственной власти, деятельность которых определяется их компетенцией и включает ряд функций. Одной из этих функций является информационная, т.е. обеспечение права граждан и организаций на доступ к информации. Активная информатизация органов государственной власти и органов местного самоуправления создала необходимые предпосылки как для информационного обеспечения их собственной функциональной деятельности, так и для их более широких коммуникационных возможностей с гражданами, организациями и обществом в целом. Между тем это же стало причиной возникновения в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления не только целого ряда информационно емких направлений, но и большого коли-

чества нарушений. Нарушения права на свободу информации допускаются органами власти, как на федеральном, так и на региональном уровне в связи с чем прокурорами всех регионов России прилагаются существенные усилия по укреплению законности в сфере доступа к информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, о предоставлении государственных и муниципальных услуг.





А.В. Паламарчук

**СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ И ЗАКОННОСТЬ:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

**монография**

Подписано в печать 01.09.2013 г. Формат 60х90/16  
Гарнитура Newton. Бумага офсетная. Объем 19 печ.л.

Корректор – Перовская Л.А.  
Заказ № 9692. Тираж 1000 экз.

Отпечатано в ОАО «Подольская фабрика офсетной печати».

г. Подольск, Революционный проспект, 80/42.

Тел.: 8 (4967) 69-97-22, 8 (4967) 69-97-29.

E-mail: [offset@podolsk.ru](mailto:offset@podolsk.ru)