



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ**

**КОММЕНТАРИЙ К УКАЗУ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ
БЕЛАРУСЬ**

**«О мерах по совершенствованию использования национального
сегмента сети Интернет»**

*Подготовлено Андреем Рихтером, директором Института проблем
информационного права (г. Москва), доктором филологических наук (факультет
журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по
вопросам свободы средств массовой информации*

Проанализировав представленный Указ Президента Республики Беларусь № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» от 1 февраля 2010 г. в контексте Конституции и законодательства Республики Беларусь, а также международных норм о свободе информации и Интернета, эксперт Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) пришел к следующему заключению.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Указ Президента Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет», как в нем говорится, направлен на защиту интересов граждан, общества и государства в информационной сфере, обеспечение дальнейшего развития национального сегмента сети Интернет. Он содержит 16 пунктов и был подписан Президентом А. Лукашенко 1 февраля 2010 г. Указ вступает в силу 1 июля 2010 года.

В акте содержится ряд требований, призванных сделать информацию о государственных органах и иных государственных организациях более доступной в Интернете. Указ содержит ряд положений, направленных на защиту авторских прав в сети Интернет. Вводится государственная регистрация информационных сетей и ресурсов национального сегмента сети Интернет, размещенных на территории Беларуси, которую будут проходить поставщики Интернет-услуг по заявительному принципу в Министерстве связи и информатизации либо уполномоченной им организации.

Провайдеры Интернет-услуг должны осуществлять идентификацию абонентских устройств пользователей Интернет-услуг, вести учет и хранить сведения о таких устройствах и оказанных Интернет-услугах, предоставлять эти сведения в правоохранительные органы.

Указ регламентирует механизм ограничения доступа к информации по требованию пользователя Интернет-услуг в отношении информации, содержание которой направлено на распространение порнографии, пропаганду насилия, жестокости, а также любых иных деяний, запрещенных законодательством.

Указ затрагивает вопросы получения и распространения информации в Интернете, что не может не повлиять на деятельность журналистов в Беларуси и на свободу средств массовой информации.

В Указе Президента РБ наличествуют некоторые положения, способствующие развитию свободы информации в Интернете. В частности, вновь (после Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» 2008 г.) устанавливается обязанность государственных органов и организаций размещать на Интернет-сайтах информацию о своей деятельности. Исключается возложение ответственности за содержание информации, размещаемой в сети Интернет, на провайдеров Интернет-услуг.

Однако достоинства Указа носят половинчатый характер и перекрываются недостатками, ограничивающими свободу выражения мнений и свободу СМИ в Интернете.

Серьезную озабоченность вызывают, прежде всего, следующие положения Указа «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»:

- Требование обязательной идентификации пользователей абонентских устройств и пользователей Интернет-услуг.
- Нечёткий характер определения ограничений и запретов на распространение незаконной информации и порядок их введения.
- Неопределённость ответственности поставщика информации в Интернете в случае неисполнения предписания соответствующего органа об устранении выявленных нарушений либо требования о приостановлении оказания Интернет-услуг.
- Отсутствие обязанности государственных органов информировать в Интернете не только о собственной деятельности, но и делиться с обществом информацией, полученной или созданной в результате этой деятельности.
- Обязанность того, чтобы информационные сообщения и (или) материалы средства массовой информации, распространяемые через сеть Интернет, имели гиперссылку на первоисточник информации или на СМИ, ранее их разместившее.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, В ТОМ ЧИСЛЕ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ	6
1.1. Признание значения свободы выражения мнения.....	6
1.2. Обязательства государств – участников ОБСЕ в отношении свободы СМИ и Интернета.....	8
1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения.....	11
1.4. Регулирование деятельности СМИ и Интернета.....	12
II. АНАЛИЗ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО СЕГМЕНТА СЕТИ ИНТЕРНЕТ»	15
2.1. Сфера действия Указа и его основные положения.....	15
2.2. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ	16
2.2.1. Регистрация Интернет-ресурсов.....	16
2.2.2. Идентификация пользователей Интернета.....	17
2.2.3. Ограничения на распространение вредной информации.....	18
2.2.4. Ответственность.....	19
2.2.5. Раскрытие информации.....	19
2.2.6. Обязательность гиперссылок.....	20

ВВЕДЕНИЕ

По заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации данный комментарий был подготовлен Андреем Рихтером. Доктор филологических наук А. Г. Рихтер является директором Института проблем информационного права (г. Москва) и заведующим кафедрой истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Он – член Международной комиссии юристов (ICJ) и Международного совета Международной ассоциации исследователей массовых коммуникаций (IAMCR).

Комментарий содержит анализ Указа Президента Республики Беларусь № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» от 1 февраля 2010 г. с точки зрения обеспечения его соответствия международным стандартам относительно права на свободное выражение мнений и свободы средств массовой информации.

Раздел 1 настоящего Комментария посвящён международным обязательствам Республики Беларусь в области прав человека, и в нем излагаются международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения, в том числе в среде Интернета. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ, одной из сторон которых является Республика Беларусь; в решениях международных судов и трибуналов по правам человека; в заявлениях представителей международных органов, например, Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободное выражение мнения и Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ; а также сопоставимого конституционного права по вопросам свободы выражения мнения.

В разделе 2 содержится анализ Указа Президента Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» с учетом указанных стандартов.

Настоящий Комментарий исходит также из поручения Парламентской ассамблеи ОБСЕ, выраженного в 2009 году в Резолюции «Свобода выражения мнений в Интернете». В ней (п. 12) Парламентская Ассамблея:

«просит Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ наблюдать за политикой и практикой государств-участников в отношении свободного движения информации и идей, связанных с политическими, религиозными или идеологическими воззрениями или убеждениями, в Интернете, включая Интернет-цензуру, блокирование и отслеживание»¹.

¹ Резолюции восемнадцатой ежегодной сессии. Вильнюс, 29 июня – 3 июля 2009 года. См. текст (на рус. яз.): http://www.oscepa.org/images/stories/documents/activities/1.Annual%20Session/2009_Vilnius/Final_Vilnius_Declaration_RUS.pdf.

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, В ТОМ ЧИСЛЕ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

1.3. Признание значения свободы выражения мнения

Свобода выражения мнения издавна признается одним из важнейших прав человека. Она имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и сама по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства.

Республика Беларусь является полноправным членом международного сообщества, участником Организации Объединённых Наций (ООН) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), который в связи с этим принял на себя равновеликие для всех государств обязательства.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения убеждений в следующей формулировке статьи 19:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»².

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)³ – договор Организации Объединённых Наций, имеющий обязательную юридическую силу и ратифицированный Республикой Беларусь, также гарантирует право на выражение мнения, которое раскрывается в тексте статьи 19:

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает 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.

Говоря о документах, принятых ООН, нельзя обойти вниманием резолюцию 59 (I), которая была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций ещё на своей первой сессии в 1946 году. Указанный акт, касаясь свободы информации в самом широком смысле, гласит:

² Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций, принята 10 декабря 1948 года. А/64, стр. 39-42. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.

Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций⁴.

Свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений этого и иных прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Созданный для контроля за соблюдением Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве»⁵. Он, в частности, отмечал:

«Свобода печати даёт общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества»⁶.

В свою очередь, заокеанский аналог ЕСПЧ – Межамериканский суд по правам человека – констатировал: «Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения»⁷.

В этом контексте напоминаем, что часть 1 статьи 8 Конституции Республики Беларусь заявляет:

Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

В свою очередь, часть 3 статьи 21 Конституции предусматривает, что

Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства.

Наконец, статьи 33 и 34 Конституции Республики Беларусь защищают право на свободу выражения мнений и информации следующим образом:

⁴ Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г.

Официальный текст на русск. яз. опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION)

⁵ Дело "Торгерсон против Исландии" (Thorgerirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/25.htm>.

⁶ Дело "Кастеллс против Испании" (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/11.htm>.

⁷ Рекомендация "Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой" (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5, para. 34).

Статья 33. Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.

Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них.

Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются.

Статья 34. Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.

2.1. Обязательства государств – участников ОБСЕ в отношении свободы СМИ и Интернета

Право на свободное выражение своего мнения неразрывно связано с правом на свободу массовой информации. Свобода массовой информации гарантируется различными документами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), согласие с которыми выразила Республика Беларусь.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – крупнейшая региональная организация по безопасности, в состав которой входят 56 государств Европы, Азии и Северной Америки. Основываясь на Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), организация ставит перед собой задачи вскрытия возможности возникновения конфликтов, их предотвращения, урегулирования и ликвидации последствий. К основным средствам обеспечения безопасности и решения основных задач организации относятся защита прав человека; развитие демократических институтов; мониторинг выборов.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Хельсинки⁸ заявляет, что «государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами... Всеобщей декларации прав человека». Согласованные государствами-членами в Хельсинкском Заключительном акте 1975 года положения указывают на «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».

⁸ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/4046.html?lc=ru>, и в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/zakl_akt.htm.

Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ⁹ провозглашает, что

«государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития».

Здесь (пункт 9.1) также указывается на подтверждение государствами-участниками ОБСЕ того, что:

«каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения... Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам»¹⁰.

В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (1999) говорится:

«Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»¹¹.

Наконец, на Московском совещании Конференции СБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 г.) государства-участники однозначно согласились с тем, что они

«вновь подтверждают право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам. Они признают далее, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод».

В документе Московского совещания также сказано, что государства - участники СБСЕ:

⁹ Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 г. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. на <http://www.osce.org/item/13992.html?lc=ru>.

¹⁰ См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html.

¹¹ См. пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на Стамбульском Саммите ОБСЕ, 1999 г. См. полный официальный текст на русск. яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=ru>.

«считают, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Öffentlichkeit будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания. Любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам»¹².

Применительно к предмету регулирования комментируемого Указа Президента РФ считаем важным специально напомнить о том, что в Итоговом документе «Сотрудничество в гуманитарных и иных областях» Венской встречи СБСЕ (1986) государства-участники также взяли на себя обязательство (п. 35)

«использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи... для обеспечения более свободного и более широкого распространения всех форм информации»¹³.

В этой связи значение также имеет одобренное Советом министров государств-участников ОБСЕ на встрече в Софии (2004) Решение Постоянного Совета ОБСЕ «Содействие толерантности и свободе СМИ в Интернете» (№ 633), в котором Постоянный совет,

«вновь подтверждая важность всестороннего уважения права на свободу мнений и свободу выражения, включая свободу искать, получать и распространять информацию, которые жизненно важны для демократии и фактически укрепляются Интернетом,

постановляет:

- (1) Государствам-участникам следует предпринять меры к тому, чтобы Интернет оставался открытым и общедоступным форумом, обеспечивающим свободу мнений и свободу выражения, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека»¹⁴.

Ситуация со свободой информации и идей в Интернете в некоторых государствах – участниках ОБСЕ уже несколько лет вызывает беспокойство всей Организации. В этой связи в своей Резолюции (п. 11) «Свобода выражения мнений в Интернете» Парламентская ассамблея ОБСЕ

призывает государства-участники довести до сведения репрессивных государств, включая государства-участники, свою обеспокоенность по поводу

¹² П. 26 и 26.1 документа Совещания конференции СБСЕ. См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html. Обязательство устанавливать ограничения свободы массовой информации законом и в соответствии международным стандартам было также подтверждено всеми странами ОБСЕ в итоговом документе (п. 6.1.) симпозиума по культурному наследию государств-участников СБСЕ (июль 1991 г.). См. там же.

¹³ См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html.

¹⁴ Приложение к Решению № 12/04. См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/documents/html/pdfhtml/30426_1084_ru.pdf.html.

правительственных действий, направленных на установление цензуры, блокирование или отслеживание свободных потоков информации и идей, связанных с политическими, религиозными или идеологическими воззрениями или убеждениями, в Интернете¹⁵.

1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения

Бесспорно, что право на свободу выражения мнений, в том числе в Интернете, не является абсолютным: в определённых немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и чётко определёнными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели и быть необходимым в демократическом обществе¹⁶.

Пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнений, установлены в пункте 3 цитируемой выше статьи 19 МПГПП:

Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Заметим, что речь идёт не о *необходимости*, обязанности государств устанавливать соответствующие ограничения указанной свободы, а лишь о *допустимости*, возможности это делать при соблюдении определённых условий. Эта норма интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения: 1) были предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе¹⁷. Этот международный стандарт подразумевает и то, что расплывчатые или нечётко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

Если происходит вмешательство права в свободу массовой информации, то оно должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, вмешательство, не связанное ни с одной из указанных целей, представляет собой нарушение статьи 19 этого пакта. Вмешательство должно быть

¹⁵ Резолюции восемнадцатой ежегодной сессии. Вильнюс, 29 июня – 3 июля 2009 года. См. текст (на рус. яз.):

http://www.oscepa.org/images/stories/documents/activities/1.Annual%20Session/2009_Vilnius/Final_Vilnius_Declaration_RUS.pdf.

¹⁶ См. п. II.26 доклада семинара экспертов СБСЕ по демократическим институтам Совету СБСЕ (Осло, ноябрь 1991 г. Официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ:

http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html.

¹⁷ См., например, решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8):

<http://humanrights.law.monash.edu.au/undocs/1128-2002.html>.

также «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насуточная общественная потребность»¹⁸; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к делу и достаточными» и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет ООН по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение»¹⁹. Схожие требования к понятию «необходимы» предъявляет и Европейский суд по правам человека.

Применительно к Интернету Европейская Конвенция по киберпреступлениям (преступлениям в киберпространстве), принятая в Будапеште 23 ноября 2001 года, подчеркивает необходимость соблюдения

чёткого баланса между интересами законности и уважением к фундаментальным правам человека, закрепленным в Конвенции Совета Европы 1950 г. «О защите прав и основных свобод человека», в Международном пакте ООН о гражданских и политических правах 1966 г., равно как и в других применимых в данном случае международных соглашениях о правах человека, которые подтверждают право каждого не подвергаться преследованию за свое мнение, равно как и право на свободу самовыражения, включая свободу искать, получать и распространять информацию и идеи, независимо от государственных границ, а также право на защиту от вмешательства в частную жизнь²⁰.

В этой связи обращаем внимание, что часть 1 статьи 23 Конституции Республики Беларусь гласит:

Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Здесь мы так же как и в международных актах видим указание на *допустимость*, возможность ограничения прав и свобод личности при соблюдении определённых условий. Эта норма, по сути, требует, чтобы любые и всякие ограничения были: 1) предписаны законом, 2) преследовали законные цели, перечисленные в Конституции РБ.

1.4. Регулирование деятельности СМИ и Интернета

В целях защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве "сторожевого пса общества" и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим

¹⁸ См., например, дело "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40).

¹⁹ "Рафаэль Маркиш ди Мораис против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

²⁰ В разработке Конвенции участвовали государства – члены Совета Европы, а также США, Япония, ЮАР и Канада. Конвенция вступила в силу 1 июля 2004 года, на сегодняшний день она подписана 46-ю государствами и ратифицирована 26-ю из них (Беларусь в их число не входит). См. текст Европейской Конвенции по киберпреступлениям (преступлениям в киберпространстве) (на рус.яз.) на сайте Института проблем информационного права http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/cyber.htm.

общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации в демократическом обществе должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Статья 2 МПГПП возлагает на государства обязанность "принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте". Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически государства обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию.

В связи с этим заметим, что сегодня общепризнано: любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области СМИ или телекоммуникаций (в т.ч. Интернета), должны быть полностью независимы от правительства и защищены от вмешательства со стороны политических и деловых кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях. В Совместной декларации, с которой выступили в декабре 2003 года Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросу о праве на свободу выражения мнения, отмечается:

«Все государственные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе посредством порядка назначения их членов, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией»²¹.

Напоминаем, что практика регистрации СМИ была специально осуждена в резолюции «Преследования прессы в Республике Беларусь», принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) в 2004 году. Более того, впервые в документе столь высокого уровня было заявлено, что регистрация СМИ *в принципе* противоречит положениям ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека. Совет Европы усмотрел в этом нарушение «фундаментального принципа разделения властей между исполнительной и судебной властями и противоречие статье 10 Европейской Конвенции», потребовав изменить соответствующие статьи закона о СМИ²².

Парламентская Ассамблея признаёт необходимым, чтобы ряд принципов в отношении свободы СМИ соблюдались в каждом демократическом обществе. Список таких принципов предлагает Резолюция № 1636 (2008) ПАСЕ «Индикаторы СМИ в

²¹ См. http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/27439_en.pdf.html.

²² См.: Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1372 (2004). Persecution of the press in the Republic of Belarus на официальной веб-странице Совета Европы: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/eres1372.htm>.

демократическом обществе»²³. Этот список помогает объективно проанализировать состояние среды для СМИ в том или ином государстве с точки зрения соблюдения свободы СМИ и с целью определить проблемные вопросы и потенциальные отставания. Это позволяет государствам вести дискуссию на европейском уровне в отношении возможных действий по решению таких проблем. Парламентская Ассамблея в своей резолюции предлагает национальным парламентам регулярно проводить объективный и сравнительный анализ с целью выявления недостатков в законодательстве и политике СМИ и принятия необходимых мер по их исправлению. В контексте анализируемых поправок обращаем внимание на следующий из числа основных принципов:

«8.17. Государство не должно ограничивать доступ к иностранной прессе или электронным СМИ, включая Интернет...»

Основываясь на указанных выше положениях, представляем комментарий и рекомендации в отношении ключевых положений Указа Президента Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет».

²³ Полный текст Резолюции на русском языке см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/1636.htm.

II. АНАЛИЗ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО СЕГМЕНТА СЕТИ ИНТЕРНЕТ»

2.1. Сфера действия Указа и его основные положения

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь (ст. 85). Их выполнение обеспечивает Правительство (ст. 107). При этом статья 137 регламентирует, что «Конституция обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. В случае расхождения закона, декрета или указа с Конституцией действует Конституция».

Указ Президента Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет», как в нем говорится, направлен на защиту интересов граждан, общества и государства в информационной сфере, повышение качества и удешевление Интернет-услуг, обеспечение дальнейшего развития национального сегмента сети Интернет.

Указ содержит 16 пунктов и подписан Президентом Республики Беларусь А. Лукашенко 1 февраля 2010 г.

В законодательном акте содержится ряд требований, призванных сделать информацию о государственных органах и иных государственных организациях более доступной. В этих целях Указом предусмотрена обязанность государственных органов, иных государственных организаций и хозяйственных обществ с преобладающей долей государства в их уставных фондах размещать информацию о своей деятельности на официальных сайтах этих органов и организаций, обеспечивать их эффективное функционирование и систематическое обновление.

Указ содержит ряд положений, направленных на защиту авторских прав от «пиратства» в сети Интернет. Так, размещение в Интернете литературных, научных, музыкальных, фотографических, аудиовизуальных произведений, произведений изобразительного искусства, иных объектов авторского права и смежных прав, пользующихся правовой охраной на территории Республики Беларусь, должно осуществляться при условии соблюдения требований законодательства об авторском праве и смежных правах, в том числе с согласия их правообладателей. Информационные сообщения и (или) материалы средства массовой информации, распространяемые через сеть Интернет, должны будут иметь гиперссылку на первоисточник информации или на средство массовой информации, ранее разместившее эти информационные сообщения и (или) материалы.

Вводится государственная регистрация информационных сетей, систем и ресурсов национального сегмента сети Интернет, размещенных на территории Республики Беларусь, которую будут проходить поставщики Интернет-услуг по заявительному принципу в Министерстве связи и информатизации Республики Беларусь либо уполномоченной им организации. Порядок государственной регистрации, перечень и

формы документов, необходимых для ее осуществления, будут определены Правительством Республики Беларусь до 1 мая 2010 года.

«В целях обеспечения безопасности граждан и государства» с 1 июля 2010 года поставщики Интернет-услуг должны будут осуществлять идентификацию абонентских устройств пользователей Интернет-услуг, вести учет и хранить сведения о таких устройствах и оказанных Интернет-услугах.

Указ впервые регламентирует механизм ограничения доступа к информации по требованию пользователя Интернет-услуг. Например, по запросу пользователя Интернет-услуг поставщик обязан ограничить доступ принадлежащего этому пользователю абонентского устройства к информации, содержание которой направлено на распространение порнографических материалов, пропаганду насилия, жестокости и других деяний, запрещенных законодательством.

Указ вступает в силу через полгода после принятия – с 1 июля 2010 года.

Как видим, Указ затрагивает вопросы получения и распространения информации в Интернете, что не может не повлиять на деятельность журналистов в Беларуси и на свободу средств массовой информации.

2.2. Вопросы, вызывающие обеспокоенность

2.2.1. Регистрация Интернет-ресурсов

Указ (п. 14.1) предписывает Совету Министров Республики Беларусь до 1 мая 2010 г. определить по согласованию с Оперативно-аналитическим центром при Президенте Республики Беларусь порядок государственной регистрации информационных сетей, систем и ресурсов национального сегмента сети Интернет, размещенных на территории Республики Беларусь.

Представляется, что к национальному сегменту Интернета относятся физически расположенные на территории РБ либо находящиеся в национальном домене РБ ресурсы. При этом очевидно, указание в тексте Указа №60 фразы "размещенных на территории Республики Беларусь", предполагает не только доменное имя в зоне .by, но и хостинг на сервере, который физически находится на территории Республики Беларусь. Это положение может создать проблемы тем, кто пользуется услугами хостинга на серверах, расположенных за рубежом.

К ресурсам, очевидно, относятся и Интернет-СМИ. Возникают опасения, что данный Указ разбудит «спавшую» с февраля 2009 года норму статьи 11 Закона РБ «О СМИ», в соответствии с которой все Интернет-СМИ обязаны регистрироваться, а «порядок государственной регистрации средств массовой информации, распространяемых через глобальную компьютерную сеть Интернет, определяется Советом Министров Республики Беларусь». Эта норма уже подвергалась критике в меморандуме, выпущенном Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в 2008 г.²⁴

Однако, следует всё же полагать, что речь идет об иной регистрации – не о регистрации Интернет-ресурса как СМИ (по нормам Закона о СМИ), а о регистрации как

²⁴ См. текст Комментария к проекту Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» (на рус. яз.) на сайте Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ http://www.osce.org/documents/rfm/2008/06/31899_ru.pdf.

информационного ресурса (по нормам ст. 24 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации»).

2.2.2. Идентификация пользователей Интернета

Указ устанавливает обязанность владельцев и администраторов Интернет-клубов и Интернет-кафе осуществлять идентификацию своих посетителей, учет и хранение персональных данных таких пользователей Интернет-услуг. То же правило идентификации распространяется и на технические устройства пользователя Интернет-услуг, предназначенные для подключения к линии электросвязи в целях обеспечения доступа к Интернету (п.6).

Если сейчас договор на оказание услуг хостинга или доступа в Интернет можно заключить удаленно или по публичному договору, то после вступления закона в силу ради заключения договора клиенту придется лично прибыть в офис провайдера, чтобы "пройти процедуру идентификации". Это легко сделать в Минске или в областном центре, но гораздо сложнее в небольшом населенном пункте. Вводится фактический запрет на беспарольный доступ в Интернет, использование prepaid карт и приобретения хостинга через Интернет.

Стоит отметить, что и сегодня в местах коллективного пользования Интернетом нужно обязательно называть свои имя, фамилию и адрес, но паспорта, правда, пока не требуют²⁵.

Вероятно, что Совет Министров, который должен определить новый порядок, введёт жесткие требования к "идентификации". Причем по Указу хранение этих сведений осуществляется в течение одного года, а сами сведения представляются по требованию органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, органов прокуратуры и предварительного расследования, органов Комитета государственного контроля, налоговых органов, судов в порядке, установленном законодательными актами.

Эти нормы основаны, в частности, на положениях статьи 20 Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» в отношении того, что распространяемая информация должна содержать достоверные сведения о ее обладателе, а также о лице, распространяющем информацию, в форме и объеме, достаточных для идентификации таких лиц. В Комментариях к проекту этого закона, распространенном в 2008 году Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ уже говорилось, что «такое условие делает незаконным анонимное распространение информации»²⁶.

Таким образом, вводимые правила об обязательной идентификации абонентских устройств и пользователей Интернет-услуг приведут к необоснованным ограничениям гарантированного Конституцией Республики Беларусь и международными соглашениями права гражданина на получение и распространение информации.

²⁵ См. Золотова М. Указ президента усовершенствует Байнет? / Сообщение портала TUT.BY от 15 декабря 2009 г., см. <http://news.tut.by/155251.html>.

²⁶ См. текст Комментария (на рус. яз.) на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/documents/rfm/2008/03/30418_ru.pdf.

Рекомендация:

- Следует отказаться от обязательной идентификации пользователей абонентских устройств и пользователей Интернет-услуг.

2.2.3. Ограничения на распространение вредной информации.

П. 8 Указа устанавливает правило, в соответствии с которым поставщики Интернет-услуг (т.е. провайдеры) по запросу пользователей Интернет-услуг оказывают услуги по ограничению доступа этих пользователей к информации, содержание которой направлено на:

осуществление экстремистской деятельности;

незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых, радиоактивных, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых, токсических веществ, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

содействие незаконной миграции и торговле людьми;

распространение порнографических материалов;

пропаганду насилия, жестокости и других деяний, запрещенных законодательством.

Таким образом, по просьбе индивидуальных пользователей Интернета провайдеры должны закрывать доступ к таким ресурсам для тех же самых пользователей (а не всех иных пользователей Интернета). Указ также предусматривает, что автоматически закрывается доступ к незаконной информации из государственных органов и организаций (напр., университетов и школ). При этом не ясно, кто и как будет оценивать характер информации, в отношении которой поступил «запрос на ограничение доступа». У самих Интернет-провайдеров для этого нет достаточной квалификации и возможностей.

Проблема с этой нормой состоит и в том, что определения типов вредной и незаконной информации даются в законодательстве Беларуси таким образом, что допускают правовую неопределенность категорий. Они не сформулированы с достаточной точностью и не позволяют гражданину регулировать своё поведение и предвидеть возможные последствия той или иной ситуации. Например, вводится ограничение на «пропаганду [любых] деяний, запрещенных законодательством». Такие определения дают властям чрезмерно широкие полномочия действовать по своему усмотрению. В этой связи властям Беларуси рекомендуется обратить внимание на Европейскую Конвенцию по киберпреступлениям (преступлениям в киберпространстве) и Дополнительный протокол к Конвенции по киберпреступлениям в отношении криминализации деяний расистского и ксенофобского характера, осуществляемых при помощи компьютерных систем, как на важные международные инструменты борьбы с преступлениями в Интернете²⁷.

²⁷ См. тексты этих актов на странице http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/index.htm.

Рекомендация:

- Следует уточнить смысл и порядок введения ограничений и запретов на распространение незаконной информации.

2.2.4. Ответственность

Пункт 12 Указа снимает ответственность за содержание информации, размещаемой в сети Интернет с провайдеров (возлагая её на лица, разместивших эту информацию). Это указание лишает возможности обвинить в распространении противоправной информации администрацию сайта, имеющего форумы, блоги, чаты и т.п., что несомненно является позитивным шагом. Однако в случае неисполнения предписания соответствующего органа об устранении выявленных нарушений либо требования о приостановлении оказания Интернет-услуг ответственность за содержание (!) информации переносится на поставщиков Интернет-услуг, владельцев и администраторов пунктов коллективного пользования Интернет-услугами.

Рекомендация:

- Следует уточнить характер ответственности поставщика информации в Интернете в случае неисполнения предписания соответствующего органа об устранении выявленных нарушений либо требования о приостановлении оказания Интернет-услуг.

2.2.5. Раскрытие информации

Следуя нормам статьи 22 Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» в Указе (п.1) содержится ряд требований о том, чтобы республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы, иные государственные органы и государственные организации, а также хозяйственные общества, в отношении которых Республика Беларусь либо административно-территориальная единица, обладая акциями (долями в уставных фондах), может определять решения, принимаемые этими хозяйственными обществами, предоставляли в сети Интернет информацию, что сделает её более доступной для граждан (и в том числе для журналистов). Указом предусмотрена обязанность таких организаций размещать информацию о своей деятельности на официальных сайтах этих органов и организаций, обеспечивать их эффективное функционирование и систематическое обновление.

Следуя нормам той же статьи Закона «Об информации, информатизации и защите информации» доступ к информации является свободным. Правда речь здесь идет (п. 1.6) только о доступе к неким главным (?) страницам Интернет-сайтов, из этого следует, что доступ к неглавным страницам может оказаться платным.

Перечень информации на государственных сайтах в Интернете совпадает с перечнем ст. 22 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», дополнительная к нему информация на сайтах определяется либо Президентом Республики Беларусь, либо

Советом Министров Республики Беларусь, либо по решению руководителя государственного органа и организации.

В отношении последней нормы смеем напомнить, что Конституция Республики Беларусь (ст. 34) гарантирует гражданам Республики Беларусь не только «право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов и общественных объединений», но и «о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды». Указы Президента, как следует из статьи 137 Конституции, издаются не только в соответствии, но и на основе Конституции Республики Беларусь. Следовательно, в Указе следует предусмотреть, что государственные органы обязаны информировать не только о собственной деятельности, но и делиться с обществом информацией, полученной или созданной в результате этой деятельности.

Рекомендация:

- Следует предусмотреть обязанность государственных органов информировать в Интернете не только о собственной деятельности, но и делиться с обществом информацией, полученной или созданной в результате этой деятельности.

2.2.6. Обязательность гиперссылок

Указ предписывает, чтобы информационные сообщения и (или) материалы средства массовой информации, распространяемые через сеть Интернет, имели гиперссылку на первоисточник информации или на средство массовой информации, ранее разместившее эти информационные сообщения и (или) материалы. Это дополнительное требование к редакциям, не применимое в случаях, если первоначальный источник не находится в Интернете. Оно развивает норму п. 1.2 ст. 52 Закона «О средствах массовой информации». В этом пункте указанного Закона говорится, что журналист, учредитель (учредители) средства массовой информации, главный редактор (редактор), редакция, распространитель продукции средства массовой информации, информационное агентство, корреспондентский пункт не несут ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности, если эти сведения получены от информационных агентств при условии наличия ссылок на данные информационные агентства. То есть теперь к условию наличия *ссылки* на агентство добавляется требование *гиперссылки* на информацию. Тем самым устанавливается более строгий государственный контроль за тем, действительно ли та или иная информация первоначально распространялась информагентством. Необходимость данной нормы не представляется обоснованной с точки зрения обеспечения свободы массовой информации как права гражданина и человека.

Рекомендация:

- Следует исключить обязанность того, чтобы информационные сообщения и (или) материалы средства массовой информации, распространяемые через сеть Интернет, имели гиперссылку на первоисточник информации или на СМИ, ранее их разместившее.