



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

КОММЕНТАРИЙ К НЕДАВНИМ ДОКУМЕНТАМ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОТНОШЕНИИ 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*
2010

Проанализировав представленные документы органов исполнительной власти, принятые во исполнение Указа Президента Республики Беларусь № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» от 1 февраля 2010 г.: Указ Президента Республики Беларусь от 3 марта 2010 г. № 129 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия операторов электросвязи с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» в контексте Конституции и законодательства Республики Беларусь, а также международных норм о свободе информации и Интернета, Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) пришло к следующему заключению.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

В комментарии исследован ряд актов, принятых после Указа Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. (№ 60) и направленных на совершенствование использования национального сегмента сети Интернет.

Вводится государственная регистрация информационных сетей и ресурсов национального сегмента сети Интернет. В соответствии с Указом № 60 и последующих постановлений Совета Министров РБ поставщики Интернет-услуг должны осуществлять идентификацию абонентских устройств пользователей, вести учет и хранить сведения о таких устройствах и оказанных Интернет-услугах, предоставлять эти сведения в правоохранительные органы и иные государственные органы.

В частности, Совет Министров ввёл требования к идентификации пользователей Интернет-услуг в кафе и клубах, которая отныне должна производиться по предъявляемому документу, удостоверяющему личность, либо с использованием иных средств, позволяющих однозначно идентифицировать личность посетителя. Эти заведения обязаны вести и хранить персональные данные всех посетителей; сведения о времени начала и окончания оказания услуг; электронный журнал с данными о всех доменных именах или IP-адресах Интернет-ресурсов, с которыми пользователь осуществил соединение.

Предусмотрен учёт и предоставление органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, информации о пользователях услуг электросвязи и об оказанных им услугах электросвязи.

Принятие указанных актов делает незаконным и невозможным анонимное получение и распространение информации. В результате принятия этих документов для этого закрываются последние «лазейки». Представляется, что такое ограничение препятствует выполнению норм Закона о СМИ о конфиденциальности источника информации в том, что делают доступным информацию об Интернет-корреспондентах и Интернет-источниках журналиста без согласия на то самого журналиста и самого источника конфиденциальной информации. Введённые правила об обязательной идентификации абонентских устройств и пользователей Интернет-услуг ведут к необоснованным ограничениям права гражданина на получение и распространение информации.

Обременение поставщиков услуг обязанностью за свой счёт вести подробные журналы посещений, регистрировать домены в зоне by; предоставлять услуги удалённого доступа в рамках системы оперативно-розыскных мероприятий не может не привести к снижению потенциала Интернета для экономического и технологического развития Беларуси, негативно отразится на образе страны.

Указ № 60 выработал, а постановления Совета Министров РБ регламентируют 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. Предусматривается, что автоматически закрывается доступ к незаконной информации из государственных органов и организаций культуры и образования.

Этот процесс происходит на основании решений руководителей Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры, Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь (ОАЦ), любых республиканских органов государственного управления. 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. Возможности обжалования незаконных решений «уполномоченных» органов здесь явно недостаточно.

Здесь также необходимо помнить о необходимости надзора со стороны судебных или иных независимых органов за процедурой применения запретов, а также ограничений на сферу и срок действия подобных запретов, полномочий или процедур.

В исследуемых актах наличествуют некоторые положения, способствующие развитию свободы информации в Интернете, призванные сделать информацию о государственных органах и иных государственных организациях более доступной в Интернете.

В частности, устанавливается обязанность государственных органов и организаций размещать на Интернет-сайтах информацию о своей деятельности, что делает её более доступной для граждан (и в том числе для журналистов). Доступ к ней является свободным и бесплатным, текстовая информация должна размещаться на сайте в формате, обеспечивающем возможность поиска и копирования фрагментов текста.

Вызывает сомнения правомерность полного запрета на размещение на сайтах государственных органов и организаций информации, содержащей сведения, составляющие государственные секреты, либо иные охраняемые в соответствии с национальным законодательством сведения и (или) имеющей соответствующие ограничительные грифы. Полагаем, что наличие в том или ином документе о деятельности государственного органа сведений, к которым по законодательному акту ограничивается доступ, не означает полный запрет их распространения. Такие документы должны предоставляться при условии изъятия из них той части, в которой наличествуют секреты.

Было бы также целесообразно предусмотреть, что государственные органы обязаны информировать не только о собственной деятельности, но и делиться с обществом информацией, полученной или созданной в результате этой деятельности.

Таким образом, достоинства Указа № 60 и принятых вслед за ним актов носят половинчатый характер и перекрываются недостатками, ограничивающими свободу выражения мнений и свободу СМИ в Интернете.

Рекомендации:

- *Принять во внимание существующие международные инструменты борьбы с преступлениями в Интернете.*
- *Отказаться от обязательной идентификации пользователей абонентских устройств и пользователей Интернет-услуг.*
- *Уточнить смысл и порядок введения ограничений и запретов на распространение незаконной информации, уточнить ответственность за необоснованность запретов.*
- *Предоставить определять, какая информация представляет вред, судебным органам, а не органам исполнительной власти.*
- *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.*
- *Предусмотреть обязанность размещения в Интернете документов после изъятия из них секретной и иной запрещенной законом к разглашению информации.*
- *Предусмотреть возможность раскрытия информации в случае преобладания общественного интереса.*

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, В ТОМ ЧИСЛЕ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ.....	8
1.1. Признание значения свободы выражения мнения и свободы информации.....	8
1.2. Обязательства государств – участников ОБСЕ в отношении свободы СМИ, информации и Интернета	11
1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения, в том числе в Интернете	14
1.4. Регулирование деятельности СМИ и Интернета	16
II. АНАЛИЗ ДОКУМЕНТОВ В ОТНОШЕНИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО СЕГМЕНТА СЕТИ ИНТЕРНЕТ.....	18
2.1. Сфера действия Указа № 60 и его основные положения	18
2.2. Развитие положений Указа № 60 в последующих актах.....	19
2.3. Анализ вопросов, вызывающих обеспокоенность в актах, принятых после Указа № 60.	20
2.3.1. Идентификация пользователей Интернета	20
2.3.2. Ограничения на распространение вредной информации.....	23
2.3.3. Правила размещения информации	24

ВВЕДЕНИЕ

По заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации данный комментарий был подготовлен доктором филологических наук Андреем Георгиевичем Рихтером. Проф. 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 следующих документов, принятых во исполнение Указа Президента Республики Беларусь № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» от 1 февраля 2010 г. (далее – Указ № 60):

1. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 644 «О некоторых вопросах совершенствования использования национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет» (далее – Постановление № 644).
2. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 645 «О некоторых вопросах интернет-сайтов государственных органов и организаций и признании утратившим силу постановления Совета Министров Республики Беларусь от 11 февраля 2006 г. № 192» (далее – Постановление № 645).
3. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 646 «О внесении изменений и дополнений в Правила оказания услуг электросвязи» (далее – Постановление № 646).
4. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 647 «О внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 февраля 2007 г. № 175» (далее – Постановление № 647).
5. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 649 «О регистрации интернет-магазинов в Торговом реестре Республики Беларусь, механизме контроля за их функционированием и внесении дополнений и изменений в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь» (далее – Постановление № 649).
6. Постановление Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь, Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 29 июня 2010 г. № 4/11 «Об утверждении положения о порядке ограничения доступа пользователей интернет-услуг к информации, запрещенной к распространению в соответствии с законодательными актами» (далее – Постановление № 4/11).

Комментарий содержит также анализ положений Указа Президента Республики Беларусь от 3 марта 2010 г. № 129 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия операторов электросвязи с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» (и соответственно, самого Положения) (далее – Указ № 129).

Дополнительно были исследованы нормы Постановления Совета Министров Республики Беларусь 2 июля 2010 г. № 1001 «Об утверждении перечня административных процедур, осуществляемых Министерством связи и информатизации и подчиненными ему государственными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, внесении изменения и дополнений в отдельные постановления Совета Министров Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений и отдельных положений постановлений Правительства Республики Беларусь» (далее – Постановление № 1001).

Комментарий осуществлён с точки зрения обеспечения соответствия указанных актов 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 и свободу информации, в том числе в среде Интернет. 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, а также сопоставимого конституционного права по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации.

В разделе 2 содержится анализ перечисленных выше документов в отношении 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

1.1. Признание значения свободы выражения мнения и свободы информации

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 Наций»⁴.

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.

Неразрывно связанная со свободой выражения мнения, свобода информации является общепризнанным правом человека. Наряду с упомянутыми выше нормами, к этому вопросу обращены Конвенция ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (г. Орхус, 25 июня 1998 г.); статьи 6, 8 и 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Конвенция Совета Европы о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных от 28 января 1981 г. (ETS № 108). Из актов непрямого действия во внимание желательно принимать Декларацию о выражении мнения и информации, принятую 29 апреля 1982 г.; а также рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам: № R (81) 19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов; № R (91) 10 о передаче третьим лицам персональных данных, находящихся в распоряжении государственных органов; № R (97) 18 о защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях; № R (2000) 13 о европейской политике в отношении доступа к архивам и № Rec (2002) 2 относительно доступа к официальным документам.

С недавних пор особое место здесь принадлежит уникальному международному соглашению – Конвенции Совета Европы «О доступе к официальным документам»⁵. В ней говорится, что право на доступ к официальным документам:

- i. обеспечивает общественности источник информации;
- ii. помогает людям формировать собственное мнение о состоянии общества и органах государственной власти;
- iii. укрепляет мораль, эффективность работы и подотчетность органов государственной власти, помогая, тем самым, упрочению их легитимности.

Конвенция исходит из того, что «официальные документы являются в принципе открытыми для всех с возможными исключениями из этого правила только в интересах защиты прав и законных интересов других лиц». В свою очередь, под «официальными документами» понимается «любая информация, записанная в любой форме, составленная, полученная либо находящаяся в распоряжении органов государственной власти».

⁴ Организация Объединенных Наций. Шестидесятое 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 Принята Комитетом министров 27 ноября 2008 г. на заседании заместителей министров иностранных дел № 1042-бис. Текст Конвенции на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/conv-ofic-2008.htm

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), созданный для контроля за соблюдением Конвенции о защите прав человека и основных свобод, неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве»⁶. 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»⁷.

В свою очередь, заокеанский аналог ЕСПЧ – Межамериканский суд по правам человека – констатировал: «Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения»⁸.

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

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

В свою очередь, часть 3 статьи 21 Конституции РБ 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:

«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

⁶ Дело "Торгерсон против Исландии" (Thorgeirson 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>.

⁷ 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>

⁸ 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).

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».

1.2. Обязательства государств – участников ОБСЕ в отношении свободы СМИ, информации 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 Хельсинки⁹ 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».

Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ¹⁰ провозглашает, что

⁹ 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

¹⁰ 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>

«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»¹¹.

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»¹².

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:

«считают, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и

¹¹ См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html

¹² 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>

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»¹³.

Применительно к предмету регулирования комментируемых актов Республики Беларусь 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»¹⁴.

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»¹⁵.

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 призвала

«государства-участники довести до сведения репрессивных государств, включая государства-участники, свою обеспокоенность по поводу правительственных действий, направленных на установление цензуры, блокирование или

¹³ 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.

¹⁴ См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html

¹⁵ Приложение к Решению № 12/04. См. официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ: http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/30426_1084_ru.pdf.html

отслеживание свободных потоков информации и идей, связанных с политическими, религиозными или идеологическими воззрениями или убеждениями, в Интернете»¹⁶.

1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения, в том числе в Интернете

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 обществе¹⁷.

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 были: 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) необходимыми в демократическом обществе¹⁸. 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.

¹⁶ 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

¹⁷ См. п. II.26 доклада семинара экспертов СБСЕ по демократическим институтам Совету СБСЕ (Осло, ноябрь 1991 г.) Официальный текст на русском языке см. на сайте ОБСЕ:

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

¹⁸ 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>

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 также «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насушная общественная потребность»¹⁹; 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»²⁰. 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 жизнь»²¹.

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».

Также как и в международных актах, в Конституции РБ, мы видим указание на *допустимость*, возможность ограничения прав и свобод личности при соблюдении определённых условий. Указанная норма, по сути, требует, чтобы любые и всякие

¹⁹ См., например, дело "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40).

²⁰ "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

²¹ 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) и Дополнительный протокол к ней (на рус.яз.) на сайте Института проблем информационного права http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/cyber.htm

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 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 МПГПШ 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 вопросу 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 его членом, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией»²².

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

²² См. http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/27439_en.pdf.html

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 СМИ²³.

Парламентская Ассамблея Совета Европы 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 демократическом обществе»²⁴. 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 Совета Европы 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 ПАСЕ:

«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 принятых актов Республики Беларусь в отношении использования национального сегмента сети Интернет.

²³ 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>.

²⁴ 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 ДОКУМЕНТОВ В ОТНОШЕНИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО СЕГМЕНТА СЕТИ ИНТЕРНЕТ

2.1. Сфера действия Указа № 60 и его основные положения

Президент Республики Беларусь 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 № 60 «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. Указ вступил в силу с 1 июля 2010 года. Его подробный правовой анализ уже был представлен Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в феврале 2010 г.

В этом заключении Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ говорилось, что в Указе № 60 содержится ряд требований, призванных сделать информацию о государственных органах и организациях более доступной. В этих целях была 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.

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

«В целях обеспечения безопасности граждан и государства» с 1 июля 2010 года поставщики Интернет-услуг должны 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.

Как видим, Указ № 60 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. Развитие положений Указа № 60 в последующих актах.

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.

В этом акте содержится ряд требований, призванных сделать информацию о государственных органах и иных государственных организациях более доступной в Интернете. Указ № 60 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 должны проходить поставщики Интернет-услуг по заявительному принципу. Кстати, положительным моментом Постановления № 644, принятого во исполнение Указа № 60, следует считать то, что регистрация Интернет-сайтов проводится бесплатно на бессрочный период и в достаточно короткий срок – 15 дней.

Возникли опасения, что по Постановлению № 644 обязательной государственной регистрации подлежат все ящики электронной почты в домене by. Однако, учитывая, что принятое позднее Постановление № 1001 не предусматривает в этом отношении административных процедур, мы полагаем, что правительство посчитало возможным отказаться от введения такой практики.

Возникали также опасения, что Указ № 60 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.²⁵ Однако, из последующих актов следует всё же полагать, что в Указе № 60 и принятых в соответствии с ним актах Совета Министров РБ, речь идет об иной регистрации – не о регистрации Интернет-ресурса как СМИ (по нормам Закона о СМИ), а о регистрации как информационного ресурса (по нормам ст. 24 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации»).

²⁵ 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

В соответствии с Указом № 60 и последующих постановлений Совета Министров РБ поставщики 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 и иные государственные органы.

Указ № 60 выработал, а постановления Совета Министров РБ регламентируют 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.

В Указе № 60 и Постановлении № 645 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 № 60 и принятых за ним актов носят половинчатый характер и перекрываются недостатками, ограничивающими свободу выражения мнений и свободу СМИ в Интернете.

Серьезную озабоченность вызывали и вызывают, прежде всего, следующие положения Указа № 60:

- 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 такой 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.

2.3. Анализ вопросов, вызывающих обеспокоенность в актах, принятых после Указа № 60.

2.3.1. Идентификация пользователей Интернета

Указ № 60 установил 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, выпуск и использование предоплаченных карт и приобретения хостинга через Интернет.

В Постановлении № 647 Совет Министров РБ ввёл требования к идентификации пользователей Интернет-услуг в кафе и клубах, которая отныне должна производиться по предъявляемому документу, удостоверяющему личность, либо с использованием иных средств, позволяющих однозначно идентифицировать личность посетителя. В частности, для иностранцев это будет т.н. «карта гостя», выдаваемая при регистрации по месту временного жительства в Республике Беларусь. Указанные заведения обязаны вести и хранить персональные данные всех посетителей; сведения о времени начала и окончания оказания услуг; электронный журнал с данными о всех доменных именах или IP-адресах Интернет-ресурсов, с которыми пользователь осуществил соединение.

Причём по Указу № 60 и Постановлению № 647 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.

Учёт и предоставление органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, информации о пользователях услуг электросвязи и об оказанных им услугах электросвязи (правда здесь говорится «общие сведения» об услугах электросвязи) предусматривает и Указ № 129, а также Постановление № 646.

Принятие указанных актов делает незаконным и невозможным анонимное получение и распространение информации. В результате принятия этих документов для этого закрываются последние «лазейки».

Представляется, что такое ограничение делает невозможным исполнение журналистами средства массовой информации обязанности, налагаемой на них Законом Республики Беларусь «О средствах массовой информации» от 17 июля 2008 г. № 427-З. Речь в нём идёт об обязанности сохранять конфиденциальность информации и источники её получения, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 39 указанного Закона (п. 4.5 ст. 34). В свою очередь, в п.2 ст. 39 говорится, что источник информации и данные о физическом или юридическом лице, предоставившем сведения, разглашаются лишь по требованию органа уголовного преследования или суда и только в связи с производством предварительного расследования, судебным разбирательством. Журналисты более не могут гарантировать конфиденциальность своим источникам, если последние связываются с ними по Интернету – их теперь, например, могут отследить органы Комитета государственного контроля, налоговых органов в ходе проведения проверки.

Таким образом, мы видим, что Указ № 60 и Положения № 647 и № 646 препятствуют выполнению норм Закона о конфиденциальности источника информации в том, что делают доступным информацию об Интернет-корреспондентах и Интернет-источниках журналиста без согласия на то самого журналиста и самого источника конфиденциальной информации.

Между тем, сохранение в тайне источника информации – один из основных принципов журналистской профессии, смысл которого заключается в следующем. Достоянием общественной свободы является то, что граждане могут безбоязненно сообщать журналистам о социально значимых проблемах и событиях, а также обсуждать – в том числе анонимно – подобные события в средствах массовой информации — даже если предоставленная ими информация включает сведения о неблагоприятных поступках и поведении самих информаторов. При этом дискуссия в СМИ имеет общественную значимость большую, чем непосредственное нахождение и осуждение виновных в неуплате налогов или разбазаривании государственной собственности. Существование такой нормы в Законе о СМИ предоставляет защиту гражданину, который, разглашая информацию, не опасается за свою личную судьбу и благополучие. Её фактическая отмена приведёт к спаду расследовательской журналистики в Беларуси, а следовательно – к нарушению информационных прав и свобод всех граждан.

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

Кроме того, представляется, что дополнительное обременение поставщиков услуг обязанностью за свой счёт вести подробные журналы посещений, регистрировать домены в зоне by; предоставлять услуги удалённого доступа в рамках системы оперативно-розыскных мероприятий СОПМ, предусмотренные Указом № 129 и Постановлением № 647:

- вызовет удорожание Интернет-услуг для населения;
- приведёт к закрытию ряда Интернет-ресурсов, владельцы которых не смогут или не захотят проходить государственную регистрацию;
- повлечёт за собой ограничение использования наиболее перспективного сегодня направления технологического развития в данной сфере – широкополосного в т.ч. бесплатного Интернета, особенно в общественных местах;
- станет очередной формой запугивания пользователей.

Всё это не сможет не привести к снижению потенциала Интернета для экономического и технологического развития Беларуси, негативно отразится на образе страны.

Рекомендация:

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

2.3.2. Ограничения на распространение вредной информации.

П. 8 Указа № 60 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 культуры и образования (напр., университетов и школ, клубов).

Порядок ограничения доступа регламентирует Постановление № 4/11. В нём говорится, что поставщики Интернет-услуг обеспечивают оказание услуг по ограничению доступа на основании списка ограниченного доступа, формируемого в установленном порядке Государственной инспекцией Республики Беларусь по электросвязи Министерства связи и информатизации (РУП «БелГИЭ»). Этот процесс происходит на основании решений руководителей Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры, Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь (ОАЦ), любых республиканских органов государственного управления. Решения принимаются руководителями этих органов в пределах своей компетенции.

Кроме того, п. 4 Положения, утверждённого Постановлением № 4/11, упоминает некий список ограниченного доступа, формируемого поставщиком интернет-услуг самостоятельно. Порядок формирования не определён. Есть сомнения, что 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, в Указе № 60 и Постановлении № 4/11 вводится ограничение на «пропаганду [любых] деяний.., запрещенных законодательством». Такие определения дают органам исполнительной власти чрезмерно широкие полномочия действовать по своему усмотрению. Целесообразно переложить бремя принятия решений в отношении того, какая информация представляет вред для пользователей из государственных органов, учреждений и организаций культуры и

образования, на судебные органы. Возможности обжалования незаконных решений «уполномоченных» органов здесь явно недостаточно.

В любом случае здесь также необходимо помнить о необходимости соблюдения прав человека, условия и гарантии чего должны включать в себя, среди прочего, надзор со стороны судебных или иных независимых органов; основания, оправдывающие применение запретов; а также ограничения на сферу и срок действия подобных запретов, полномочий или процедур. На наш взгляд, предусмотренной Постановлением № 4/11 «ссылки» на норму законодательного акта для оправдания запрета явно недостаточно.

Непонятно также, в чём именно заключается предусмотренная в том же Постановлении ответственность за законность и обоснованность принятия решения о включении Интернет-ресурса в список ограниченного доступа, возлагаемая на уполномоченный государственный орган, принявший такое решение. Насколько нам известно, до конца 2010 г. в соответствии с п. 14 Указа № 60 должен быть разработан закон Республики Беларусь, направленный на совершенствование ответственности за нарушение законодательства в сфере использования сети Интернет. Следует ожидать, что такой закон будет направлен не только на борьбу с нарушениями ограничений на распространение информации в Интернете, но и на борьбу с необоснованными и незаконными ограничениями свободы информации в Интернете.

В этой связи рекомендуется также обратить внимание на положения Европейской Конвенции по киберпреступлениям (преступлениям в киберпространстве) и Дополнительного протокола 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 Интернете²⁶.

Рекомендации:

- Следует уточнить смысл и порядок введения ограничений и запретов на распространение незаконной информации, уточнить ответственность за необоснованность запретов.
- Предоставить определять, какая информация представляет вред, судебным органам, а не органам исполнительной власти.
- Принять во внимание существующие международные инструменты борьбы с преступлениями в Интернете.

2.3.3. Правила размещения информации

Следуя нормам статьи 22 Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», в Указе № 60 (п.1) и Постановлении № 645 содержится ряд требований того, чтобы республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы, иные государственные органы и государственные организации, а также хозяйственные общества, в отношении которых

²⁶ См. тексты этих актов на русском яз. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/index.htm

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 делает её более доступной для граждан (и в том числе для журналистов). Указанными актами 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» и Указа № 60, доступ к информации Интернет-сайтов государственных органов и организаций является свободным и бесплатным (п. 3 Постановления № 645). Это безусловно положительный момент, способствующий расширению доступа к указанной информации. Положительно и то, что текстовая информация должна размещаться на Интернет-сайте в формате, обеспечивающем возможность поиска и копирования фрагментов текста.

Пункт 4 Положения, утверждённого Постановлением № 645, запрещает размещение на Интернет-сайтах государственных органов и организаций информации, содержащей сведения, составляющие государственные секреты, либо иные охраняемые в соответствии с национальным законодательством сведения и (или) имеющей соответствующие ограничительные грифы. Полагаем, что законодательство Республики Беларусь говорит о том, что наличие в том или ином документе о деятельности государственного органа сведений, к которым по законодательному акту ограничивается доступ (см. напр., ст. 37 Закон РБ «О СМИ»), не означает полный запрет их распространения (см. напр., ст. 38 Закон РБ «О СМИ»). Такие документы должны предоставляться при условии изъятия из них той части, в которой наличествуют секреты.

Кроме того, разумно предусмотреть изъятия из этого ограничения по другим соображениям, указанным в Конвенции Совета Европы «О доступе к официальным документам» (ст. 4):

«В доступе к информации, содержащейся в официальном документе, может быть отказано в случае, если её разглашение нанесёт или с долей вероятности может нанести ущерб хотя бы одному из интересов, перечисленных в пункте 1, если только не наличествует преобладающий общественный интерес в обнаружении такой информации»²⁷.

Минимальный перечень информации, размещаемой на сайтах государственных органов и организаций, в Указе № 60 и Постановлении № 645 совпадает, дополнительная к нему информация определяется либо Президентом Республики Беларусь, либо Советом Министров Республики Беларусь, либо по решению руководителя государственного органа и организации. По сути, речь идёт о предоставлении информации только о деятельности этих государственных органов.

В связи с этим напоминаем, 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».

²⁷ Текст Конвенции на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/conv-ofic-2008.htm

Указы Президента, как следует из статьи 137 Конституции РБ, издаются не только в соответствии, но и на основе Конституции Республики Беларусь. Следовательно, в Указе № 60 и принятых на его основе постановлениях Совета Министров РБ было бы целесообразно предусмотреть, что государственные органы обязаны информировать не только о собственной деятельности, но и делиться с обществом информацией, полученной или созданной в результате этой деятельности.

Рекомендации:

- 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.
- Предусмотреть обязанность размещения документов после изъятия из них секретной и иной запрещенной законом к разглашению информации.
- Предусмотреть возможность раскрытия информации в случае преобладания общественного интереса.