

УДК 349

Некоторые проблемные аспекты правового статуса организатора распространения информации в сети «Интернет»



Агнистикова О.И.

Аспирант кафедры национальных и глобальных медиа Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье проведен анализ правовых норм, определяющих статус организатора распространения информации. Сделан вывод о чрезмерно широкой формулировке дефинитивной нормы и об избирательности в практике включения в реестр организаторов. Обозначены недостатки в регулировании деятельности данного субъекта и предложены меры, направленные на их преодоление.

Ключевые слова: организатор распространения информации, интернет, сайт, интернет-ресурс, информационное право.

В последние годы ввиду развития интернет-технологий информационное законодательство подверглось существенным изменениям. Одной из наиболее заметных новелл стало расширение субъектного состава участников информационных правоотношений. К числу новых субъектов наряду с владельцем сайта, оператором поисковой системы, владельцем новостного агрегатора, организатором сервиса обмена мгновенными сообщениями, владельцем аудиовизуального сервиса относится и организатор распространения информации в сети «Интернет» (ОРИ). Правовой статус последнего как недостаточно разработанная в науке проблема и является предметом данной статьи. Вопрос актуализируется в связи с тем, что за первую половину 2020 г. реестр ОРИ пополнился 48 позициями, тогда как за весь 2019 г. новых позиций было 39. Всего же по состоянию на 22.07.2020 г. в реестре насчитывается 252 записи [1]. При этом наметилась тенденция включения в реестр не социальных сетей, а обычных сайтов, в том числе сетевых изданий [2], с возможностью комментирования публикаций.

Фигура организатора распространения информации была введена в правовое поле Законом от 5 мая 2014 г. [3]. Цель принятия закона в пояснительной записке была обозначена в предельно общем виде: «защита прав граждан и упорядочение распространения информации и обмена данными между пользователями в сети Интернет» [4]. Ав-

торы нововведений предлагали поместить статью, регламентирующую обязанности организатора, в один ряд с нормами о порядке ограничения доступа к интернет-ресурсам (ст. 15.4 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 03.04.2020) (далее – ФЗ «Об информации», ФЗ № 149-ФЗ)). Уже из этого становится понятна направленность регулирования на контроль. А новеллы в части более серьезных обязанностей ОРИ, принятые в 2016 г., позиционировались разработчиками как носящие антитеррористический характер [5].

Понятие ОРИ получило свое закрепление в ч. 1 ст. 10.1 ФЗ № 149-ФЗ. Законодатель относит к ОРИ «лицо, осуществляющее деятельность по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет»» [6].

Как видно, представленная дефиниция сформулирована максимально широко, недостаточно конкретно, не отличается четкостью и ясностью. Так, если обратиться к содержательным признакам ОРИ, то получится, что это лицо собирает или передает информацию от интернет-пользователей и между такими пользователями. При этом коммуникационный функционал может быть любой, в том числе

комментарии пользователей. Буквальное толкование статьи позволяет включать в реестр ОРИ владельца любого сайта, где пользователи могут оставлять или передавать какую бы то ни было информацию, обмениваться ею. Как справедливо замечает А.И. Савельев, под предложенное законодателем определение «может подпасть практически любое лицо, осуществляющее деятельность, связанную с Интернетом, безотносительно его национальной принадлежности. Это не только социальные сети, публичные почтовые сервисы вроде *Gmail* и блог-платформы, подобные *LiveJournal*, но и интернет-магазины и веб-сайты, обладающие достаточным интерактивным функционалом и позволяющие клиентам делиться отзывами и обсуждать товары (услуги)» [7].

Помимо размытой законодательной дефиниции недостатком правового регулирования деятельности ОРИ можно считать и неточность в части условий хранения сведений об интернет-пользователях. Так, на подзаконном уровне появился новый термин – коммуникационный интернет-сервис. Под ним понимается «информационная система и (или) программа для ЭВМ, которая предназначена и (или) используется для приема, передачи и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети “Интернет” в целях обмена электронными сообщениями между пользователями сети “Интернет”, в том числе для передачи электронных сообщений неопределенному кругу лиц» (абз. 4 п. 2 Постановления Правительства РФ о Правилах хранения информации организаторами распространения информации) [8]. У понятия коммуникационного интернет-сервиса присутствует признак, который отсутствует у ОРИ, – цель функционирования (обмен электронными сообщениями между интернет-пользователями). В остальном же эти понятия почти идентичны, за исключением того, что сервис – это объект, а организатор – субъект.

Из вышеназванного документа следует, что обязанности организатора наступают только в случае обеспечения функционирования коммуникационного интернет-сервиса (п. 3: «состав информации, подлежащей хранению организатором распространения информации в сети “Интернет” при обеспечении функционирования коммуникационного интернет-сервиса» [8]). Хранить информацию о пользовательских сообщениях и о самих пользователях нужно только коммуникационным интернет-сервисам. Иными словами, у ресурса должна присутствовать цель обмена электронными сообщениями между пользователями. В такой формулировке под действие правовых норм об ОРИ подпадают, скорее всего, лишь социальные сети и мессенджеры, но никак не сайты, на которых есть только простая форма комментирования. Но из текста ФЗ «Об информации» этого не следует, поскольку понятие ОРИ сформулировано шире. Можно говорить о су-

жении понятия ОРИ на подзаконном уровне, что является юридическим дефектом.

Теоретически категорией «организатор распространения информации» охватывается любая интернет-компания, располагающая собственным сервисом, посредством которого могут осуществляться коммуникации между пользователями Интернета. В реестре ОРИ [1], который ведет Роскомнадзор, числятся, например, «Яндекс», «Рамблер», «Мэйл.Ру» как компании с собственными электронными почтовыми сервисами и сервисами облачного хранения данных; «ВКонтакте», «Одноклассники»; «СиМедиа» (сервисы тематических и новостных порталов: *film.ru*, *cars.ru*, *newsland.ru*); *LiveJournal* («Живой Журнал») как блог-платформа; мессенджер *Telegram*; сервис с пользовательскими каналами «Яндекс.Дзен»; социальная платформа *WeChat*; сайт-платформа Хабр с функционалом социальной сети, тематическими коллективными блогами и элементами новостного портала; новостной интернет-проект *Roem*; интернет-сообщество адвокатов Праворуб; справочный портал «Ухта 24»; новостной сайт «Открытый город»; информационно-развлекательный портал «Воркута Онлайн»; политический портал «Блоха-Инфо»; информационно-дискуссионный портал «ГолосИслама.RU»; видеохостинг *Vimeo*; социальная сеть знакомств *Badoo*; менеджер загрузок файлов *Turbobit*; сервис водителей *BlaBlaCar*; сайт объявлений Авито.

Как видим, включенные в реестр интернет-ресурсы разнородны и разноплановы. Затруднительно сказать, почему одни сайты попадают в реестр ОРИ, а другие – нет. Согласно разъяснениям Минсвязи РФ, любой сайт, где предусмотрена возможность оставлять комментарии, является организатором распространения информации в интернете [9]. Однако возникает вопрос, почему тогда в этом реестре содержится всего лишь около 250 записей [1], хотя в действительности интернет-ресурсов с функционалом комментирования гораздо больше.

Остается констатировать, что налицо избирательное применение правовой нормы. В результате участники общественных отношений не могут знать, как поведет себя правоприменитель, а значит, и должным образом сформировать свое поведение с нормами права.

Ситуация осложняется и тем, что закон возложил на самого организатора распространения информации обязанность по уведомлению Роскомнадзора о начале своей деятельности (ч. 2 ст. 10.1 ФЗ «Об информации») [6]. Эта норма обеспечивается установлением административной ответственности за ее несоблюдение (ст. 13.31 КоАП) [10]. Следовательно, статус ОРИ возникает с момента начала фактического осуществления деятельности. Но на подзаконном уровне есть противоречие принудительному порядку уведомления. В п. 3 Правил уведомления

организаторами распространения информации о начале осуществления деятельности указано: «Уведомление может быть представлено организатором распространения информации по собственной инициативе» [11]. Хотя логично, чтобы стояло «должно быть представлено». Вероятно, это лишь очередной недостаток юридической техники.

Разберем для примера случай с отнесением к ОРИ сетевого издания (сайта, зарегистрированного в качестве СМИ). В октябре 2019 г. редакция ростовского информационного интернет-портала «Панорама» получила предписание Роскомнадзора о представлении уведомления о том, что издание является организатором распространения информации [2]. «Панорама», не желая попадать в реестр ОРИ, удалила на своем сайте все комментарии и отключила опцию комментирования. Несмотря на это, Роскомнадзор составил протокол об административном правонарушении за невыполнение обязанности по уведомлению о начале деятельности организатора распространения информации и наложил на СМИ штраф в размере 100 тыс. руб. Это решение ведомство объяснило тем, что на момент составления протокола комментарии на сайте еще не были отключены, поэтому редакция должна была подчиниться требованию о включении в реестр ОРИ.

Рассмотренный случай не является единичным. Аналогичные требования Роскомнадзор предъявил к информационному агентству «1Рнд» и агентству новостей «donnews.ru» [2]. В реестр ОРИ включены, например, и сетевые издания «ПензаИнформ», «Омскпресс», «Новости Горного Алтая», «ProUfu.ru», информационно-новостной сайт «go31.ru», информационное агентство «ПроВладимир» [1]. Все эти интернет-ресурсы зарегистрированы в Роскомнадзоре в качестве СМИ. На одних ресурсах есть только опция комментирования материалов, на других – форум. Следовательно, сайт с минимальным интерактивным функционалом в виде комментариев уже может быть включен в реестр.

Ч. 5 ст. 10.1 ФЗ «Об информации» предусматривает три категории, выведенные из-под действия норм об ОРИ:

1) операторы связи – специалисты замечают, что нормы об ОРИ направлены на «уравнивание коммуникационных интернет-сервисов с традиционными операторами связи в части их обязанностей по взаимодействию с правоохранительными органами» [7].

2) операторы государственных и муниципальных информационных систем – поскольку правовой режим ОРИ рассчитан на частный сектор;

3) физические лица, осуществляющие деятельность организатора распространения информации в Интернете для личных, семейных, домашних нужд – перечень таких нужд утвержден Постановлением Правительства РФ [12] и включает, в частности: образовательные, научные потребности; потребности,

связанные с созданием результатов творческой деятельности, приобретением товаров, работ, услуг, поиском работников, размещением информации о вакансиях, получением информации о технических характеристиках и потребительских свойствах товаров, качестве услуг, результатах работ. При этом число фактических пользователей системы или программы такого распространителя не должно превышать 10 тыс., а удовлетворение личных нужд не должно быть сопряжено с:

– общественной или общественно-политической деятельностью либо распространением информации и материалов общественно-политического характера;

– предоставлением возможности приема, передачи, доставки и обработки электронных сообщений пользователей, составляющих неопределенный круг лиц;

– осуществлением в интересах обеспечения любой деятельности юридического лица или участия пользователя Интернета в деятельности юридического лица (лиц).

А.И. Савельев так интерпретирует эти исключения: «Как только число посетителей соответствующего ресурса становится значительным либо на нем начинает распространяться чувствительная для государства информация (которая практически всегда может быть квалифицирована как информация общественно-политического характера), такой ресурс утрачивает право на применение исключения о личных нуждах и начинает рассматриваться наравне с иными ресурсами, обеспечение деятельности которых квалифицирует соответствующих лиц как ОРИ» [7].

Кроме того, обратим внимание на такой недостаток, как введение в качестве исключений терминов, у которых нет юридических критериев. Речь идет об общественной (общественно-политической) деятельности и материалах общественно-политического характера. Статус ОРИ предполагает серьезные обязанности и жесткие санкции за их неисполнение, поэтому все признаки должны быть однозначно трактуемыми и четкими. А в отношении слов «общественный» и «общественно-политический» отсутствует юридически закрепленное толкование.

Согласно нормам ст. 10.1 ФЗ «Об информации», включение ресурса в реестр ОРИ влечет возникновение следующих обязанностей [6]:

1) запись и хранение информации о фактах передачи, приема, доставки, обработки электронных сообщений пользователей, а также информации об этих пользователях в течение года с момента окончания осуществления таких действий;

2) хранение всех электронных сообщений пользователей сети «Интернет» до полугода с момента окончания их приема, передачи, доставки, обработки;

3) предоставление этой информации уполномоченным государственным органам, осуществляю-

щим оперативно-розыскную деятельность и обеспечение безопасности РФ;

4) установка оборудования и программно-технических средств, обеспечивающих хранение этой информации и доступ к ней ФСБ и органов, осуществляющих оперативно-розыскные мероприятия.

Обязывающие нормы фактически направлены на обеспечение правоохранительных органов данными, которые могут представлять интерес для оперативно-розыскной деятельности, расследования и пресечения преступлений. Как указывается в комментариях к ФЗ «Об информации», такие обязанности уже выполняют операторы связи, поэтому введение аналогичных норм для новых субъектов «весьма ожидаемо, учитывая слияние информационных и телекоммуникационных технологий, наблюдающееся с начала XXI века» [7].

За неисполнение каждой из вышеперечисленных обязанностей ОРИ несет ответственность по ст. 13.31 КоАП [10]. Так, за отказ предоставить в ФСБ информацию для декодирования сообщений предусмотрен штраф юридическим лицам от 800 тыс. до 1 млн руб.

Утвержденные в 2014 г. Правительством РФ Правила хранения данных предусматривают, что обязанности по обеспечению хранения данных возлагают у ОРИ в связи с функционированием коммуникационного интернет-сервиса [8]. «Если же лицо не должно выполнять обязанности хранения соответствующих данных, как это предусмотрено в Правилах хранения данных, выполнение всех остальных обязанностей, возложенных на ОРИ (например, предоставление данных по запросу компетентного органа), либо невозможно, либо утрачивает смысл. Системное толкование положений ст. 10.1 Закона и Правил хранения данных позволяет сделать вывод, что в качестве ОРИ следует понимать только лицо, которое обеспечивает функционирование коммуникационного интернет-сервиса» [7].

Конкретный состав информации, которую должен хранить ОРИ, закреплен в Правилах хранения информации. Перечень включает в себя технические сведения, отдельные элементы персональных данных, финансовую информацию. Виды таких сведений в каждом отдельном случае будут разными, «в зависимости от типа коммуникационного интернет-сервиса, поскольку перечень регистрационных данных и информации о пользователе и его оборудовании, собираемой сервисом в автоматическом режиме, будет у каждого свой» [7]. Получается, что хранятся не только сведения о пользователе, совершенных им коммуникациях, денежных операциях, но и сам пользовательский контент. Подлежащая хранению информация позволяет ответить на вопрос кто, с кем, когда и о чем общался.

Исключения из реестра ОРИ ни ФЗ «Об информации», ни подзаконные акты не предусматривают.

В Приказе Роскомнадзора о порядке ведения реестра [13] прямо указано, что даже в случае поступления от самого субъекта сведений о прекращении деятельности по обеспечению функционирования коммуникационного сервиса (например, вследствие удаления функции комментирования) в реестровую запись лишь вносятся сведения об этом (п. 5). «В реестре сохраняется персонифицированная история изменений реестровых записей с указанием даты и времени создания записей. Удаление сведений из реестра не допускается» (п. 6).

Таким образом, в правовом регулировании деятельности ОРИ явно прослеживается принудительный и достаточно жесткий характер. В нормах, касающихся организаторов распространения информации в сети «Интернет», видна усиленная контролирующая направленность. Дефиниции хромают с точки зрения юридической техники. Формулировки громоздки и размыты, что позволяет правоприменителям использовать нормы точно, в «ручном режиме». Это создает ситуацию юридической неопределенности. Понятие ОРИ, исходя из подзаконных актов, является более узким, чем на законодательном уровне. В то же время некорректным и неэффективным, на наш взгляд, является приравнивание ОРИ к любому ресурсу с минимальным коммуникационным функционалом. Используются не закрепленные в праве понятия «общественной (общественно-политической) деятельности» и «материалов общественно-политического характера». На подзаконном уровне есть противоречие принудительному порядку приобретения статуса ОРИ. Нецелесообразным видится и «вечный» характер реестра.

Эти недостатки нуждаются в устранении. Для этого мы предлагаем:

1) Заменить понятие «организатор распространения информации в сети “Интернет”» на понятие «владелец коммуникационного интернет-сервиса». Под таким владельцем следует понимать лицо, осуществляющее деятельность по обеспечению функционирования информационной системы или программы для ЭВМ, которая предназначена для обмена электронными сообщениями между интернет-пользователями.

Благодаря этой мере появится возможность избавиться от «резинового» определения ОРИ. Нормы будут распространяться только на интернет-ресурсы с широким функционалом для коммуникации (социальные сети), а не на все сайты с возможностью комментирования информации.

2) Исключить как лишние юридической определенности упоминания общественной (общественно-политической) деятельности и распространения материалов общественно-политического характера из условий, препятствующих выведению из статуса ОРИ.

Это позволит избежать использования далеких от права терминов и уменьшить долю усмотрения в правоприменительной деятельности.

3) В п. 3 Правил уведомления о начале осуществления деятельности вместо слов «Уведомление может быть представлено организатором распространения информации по собственной инициативе» указать: «Уведомление должно быть представлено владельцем коммуникационного интернет-сервиса по собственной инициативе».

Данное изменение позволит устранить противоречие юридически закрепленной обязанности уведомления о начале осуществления деятельности по обеспечению функционирования коммуникационного интернет-сервиса.

4) В пункте 6 Порядка ведения реестра предусмотреть возможность удаления из реестра после прекращения осуществления деятельности по обеспечению функционирования коммуникационного интернет-сервиса.

Это сделает порядок ведения реестра более гибким, а механизм применения норм – более справедливым.

Литература:

1. Реестр организаторов распространения информации. – URL: <https://reestr.rublacklist.net/distributors> (дата обращения: 22.07.2020).
2. Чем грозит СМИ включение в реестр ОРИ? – URL: <https://arspress.ru/2019/12/27/915/> (дата обращения: 17.05.2020).
3. Федеральный закон от 05.05.2014 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» // Российская газета. – 2014. – № 101.
4. Законопроект № 428884-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей». Пояснительная записка к законопроекту. – URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/3D14C20A-B4AA-4D0A-AA61-21C8FAABD72B> (дата обращения: 17.05.2020).
5. Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты РФ в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // Российская газета. – 2016. – № 149.
6. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 03.04.2020) // СПС Гарант.
7. Савельев А.И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (постатейный). Статут, 2015 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2014 г. № 759 «О Правилах хранения организаторами распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети Интернет и информации об этих пользователях, предоставления ее уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4526.
9. Минсвязи: Наличие комментариев на сайте достаточно для включения его в список организаторов распространения информации. – URL: <https://roem.ru/26-01-2018/267119/minsvyazi-i-kommenti> (дата обращения: 17.05.2020).
10. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
11. Постановление Правительства РФ от 31.07.2014 г. № 746 «Об утверждении Правил уведомления организаторами распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций о начале осуществления деятельности по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, предназначенных и (или) используемых для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", а также ведения реестра указанных организаторов» // СЗ РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4519.
12. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2014 г. № 747 «О перечне личных, семейных и домашних нужд, удовлетворение которых не влечет исполнения обязанностей, предусмотренных частями 2–4 статьи 10.1 Федерального

закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

13. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых

коммуникаций от 22 декабря 2014 г. № 188 «Об утверждении Порядка ведения реестра организаторов распространения информации в сети "Интернет"» // СПС «КонсультантПлюс».

Some Problematic Aspects of Legal Status of Organizer of Information Distribution on the Internet

Agnistikova O.I.
Kazan (Volga Region) Federal University

The article analyzes the legal norms that determine the status of the organizer of the dissemination of information. It is concluded that the definitional norm is excessively broad and that selectivity is included in the practice of including organizers in the register. Deficiencies in the regulation of the activity of this subject are indicated. Measures aimed at overcoming identified shortcomings are proposed.

Key words: organizer of information distribution on the Internet, the Internet, website, Internet resource, information law.

