

# Практика подготовки органами прокуратуры заключений об ограничении доступа к противоправной информации в сети Интернет

## The Practice of Preparing Conclusions by the Prosecutor's Office on Restricting Access to Illegal Information on the Internet

Надежда Валерьевна Мишакова,

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры организации  
судебной и прокурорско-следственной деятельности  
Московского государственного юридического  
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
г. Москва, Россия  
e-mail: nvmishakova@msal.ru

ORCID: 0000-0003-0865-5645

Nadezhda V. Mishakova,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor,  
Department of Organization of Judicial,  
Prosecution and Investigative Activities,  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Moscow, Russia  
e-mail: nvmishakova@msal.ru

ORCID: 0000-0003-0865-5645

© Мишакова Н. В., 2024

DOI: 10.17803/2587-9723.2024.7.055-059

**Аннотация.** Автор исходит из посыла о том, что динамика общественных отношений заставляет законодателя совершенствовать правовое регулирование деятельности органов прокуратуры и полномочий прокуроров в целях более надежного обеспечения национальной безопасности и защиты прав и интересов граждан. Автор показывает, что вызовы и угрозы государственной безопасности заставляют дополнить функционал прокуроров новыми инструментами, позволяющими оперативнее реагировать на выявленные нарушения в информационном пространстве и прекращать доступ к противоправному контенту в сети Интернет, используя внесудебную процедуру. Вместе с тем правоприменительная практика выявляет ряд вопросов, которые стоят перед прокурором в процессе подготовки и формирования заключения об ограничении доступа в сети Интернет к противоправному контенту. **Ключевые слова:** прокурор, органы прокуратуры, акт прокурорского реагирования, заключение, сеть Интернет, ограничение доступа, противоправный контент

**Abstract.** In the article, the author proceeds from the premise that the dynamics of public relations forces the legislator to improve the legal regulation of the activities of the prosecutor's office to ensure national security more reliably. The author shows that challenges and threats to state security make it necessary to supplement the functionality of prosecutors with new tools that allow them to respond more quickly to identified violations in the information space and stop access to illegal content on the Internet using an out-of-court procedure. At the same time, law enforcement practice reveals several issues that the prosecutor faces in the process of preparing and forming an opinion on restricting access to illegal content on the Internet.

**Keywords:** the prosecutor, the prosecutor's office, the act of prosecutorial response, conclusion, the Internet, restriction of access, illegal content

Современный мир неразрывно связан с Интернетом и интернет-ресурсами, они стали важным инструментом для общения, работы и получения информации. Однако с развитием цифровых технологий возникли и новые угрозы, например, связанные с распространением противоправной информации.

Преступные действия, осуществляемые через Интернет, часто обладают качествами анонимности и транснациональности, что затрудняет их пресечение традиционными способами.

Чаще всего в сети Интернет противоправная информация содержит экстремистские материалы, контент с оправданием террористической идеологии, призывы к организации или участию в несанкционированных публичных мероприятиях и т.д. Ограничение доступа к таким ресурсам необходимо для защиты граждан, сохранения общественной безопасности и поддержания правопорядка.

Тем не менее многие задаются вопросом: зачем нужны ограничения доступа к интернет-ресурсам, если есть технические возможности их обойти, а количество противоправного интернет-контента продолжает расти?

Отвечая на этот вопрос, отметим, что защита интересов граждан и государства становится одним из приоритетов в деятельности органов прокуратуры в данной сфере. Эта тенденция выявляется исходя из анализа количества выявленных преступлений, особенно террористической и экстремистской направленности. В таких условиях органы прокуратуры играют ключевую роль в обеспечении правопорядка, в частности через подготовку заключений о необходимости ограничить доступ к определенным сайтам или контенту. Например, в 2024 г. возросло с 734 до 819 (на 11,6 %) количество зарегистрированных преступлений экстремистской направленности, из них 491 совершены с использованием сети Интернет<sup>1</sup>.

В юридической литературе довольно активно обсуждаются вопросы, связанные с полномочиями прокуроров в сфере противодействия распространению противоправной информации и блокировки запрещенного контента в цифро-

вой среде, особенно если контент связан с распространением идеологии экстремизма и терроризма.

Научная полемика начинается с интерпретации и понимания правовой природы взаимодействия уполномоченных субъектов в области противодействия экстремизму и терроризму<sup>2</sup>. Не остаются без внимания и другие вопросы прокурорской деятельности, в том числе вне уголовной правовой сферы<sup>3</sup>. Вместе с тем эффективность актов прокурорского реагирования, вносимых с целью устранения выявленного нарушения, всегда остаются на пике внимания научной общественности, в том числе характер и эффективность такого средства прокурорского реагирования как заключение прокурора<sup>4</sup>.

Правовая основа для ограничения доступа к информации в сети Интернет силами прокуроров появилась несколько лет назад.

Право на ограничение прокурором доступа к информации основано на Конституции РФ, Уголовном кодексе РФ, а также ряде федеральных законов («О противодействии экстремистской деятельности», «О средствах массовой информации» и др.). Важно отметить, что любые действия органов прокуратуры должны следовать принципу законности и уважения прав граждан.

Изначально процедура, которой должны были придерживаться прокуроры, была затянута и имела несколько этапов.

В 2021—2022 гг. вступили в силу поправки в федеральные законы, которые дают право Генеральной прокуратуре РФ без суда приостанавливать деятельность СМИ на срок до 6 месяцев, запрещать деятельность иностранных СМИ и блокировать сайты<sup>5</sup>.

По смыслу ч. 6 ст. 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон № 149-ФЗ) под запрещенной понимается информация, направленная на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иная информация, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность.

<sup>1</sup> Сайт МВД РФ // URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/53218362/> (дата обращения: 04.11.2024).

<sup>2</sup> См., например: *Исаенко В. Н., Мишакова Н. В.* Взаимодействие субъектов противодействия терроризму на федеральном уровне // Законодательство о противодействии терроризму : учебное пособие. М. : Инфра-М, 2024.

<sup>3</sup> *Мишакова Н. В.* Роль органов прокуратуры в противодействии экстремистской деятельности на территории Российской Федерации: современные вызовы и пути преодоления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 6 (118). С. 81—91.

<sup>4</sup> *Мишакова Н. В.* К вопросу о правовой природе средств реагирования прокурора: современное теоретическое осмысление // Судебная, прокурорская и правоохранительная деятельность в обеспечении благополучия человека : по материалам Международного научного симпозиума, проведенного в рамках XX Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». М. : Проспект, 2022. С. 132—137.

<sup>5</sup> См., например: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.parvo.gov.ru](http://www.parvo.gov.ru).

Для ограничения доступа к таким интернет-ресурсам постановлением Правительства РФ от 26.10.2012 № 1101 создана единая автоматизированная информационная система «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено»<sup>6</sup> (далее — Реестр). Основаниями для включения интернет-ресурса в Реестр являются вступившие в законную силу решения судов и принятые *во внесудебном порядке* решения уполномоченных органов о его блокировке.

Длительное время существовала практика, когда по всем случаям выявленного противоправного контента органы прокуратуры подавали административные иски в суды о признании информации запрещенной. В свою очередь, суд должен был принять решение о том, что информация действительно является противоправной (или не является), и дать ей надлежащую оценку на основе представленных заключений экспертов. Вступившее в силу решение суда становилось основанием для уполномоченного органа инициировать действия по ограничению доступа.

Согласно статистическим данным за разные годы прокурорами было направлено более 22 000 административных исковых заявлений с требованиями о блокировке интернет-ресурсов<sup>7</sup>.

В дальнейшем законодатель, учитывая темпы роста подобных общественных отношений и правоприменительную практику, изменил процедуру. В частности, Генеральная прокуратура РФ в соответствии со ст. 15.3 Закона № 149-ФЗ наделена полномочиями по внесудебной блокировке некоторых сведений (например, об организациях, признанных экстремистскими и террористическими). Кроме того, у Роскомнадзора появилась обязанность блокировать и обнаруженные «зеркала» сайтов, доступ к которым ограничен (ст. 15.3-2).

Согласно внесенным в 2021 г. поправкам Генеральная прокуратура РФ вправе направить в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций требования о принятии мер по ограничению доступа к ряду информационных ресурсов, к которым отнесены:

- ресурсы, содержащие предложение о приобретении поддельного документа, предоставляющего права или освобождающего от обязанностей;
- информация, содержащая призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности;

— ложные сообщения об актах терроризма и иная значимая информация, распространяемая под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, массового нарушения общественного порядка и др.

Такой акт прокурорского реагирования может быть внесен на основе полученного заключения от прокуратуры субъекта РФ об обнаружении в ходе мониторинга цифровой среды противоправного контента.

Указанные изменения связаны с тем, что ранее перечисленные информационные ресурсы подлежали блокировке только после получения судебного решения, что значительно загружало суды и влияло на оперативность купирования доступа к контенту. Установленный в настоящее время порядок позволяет в кратчайшие сроки оперативно принять меры по блокировке такой информации.

К примеру, прокуроры вправе в силу требований ст. 15.1 Закона № 149-ФЗ направлять информацию о блокировке материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних, о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, о способах совершения самоубийства, об азартной деятельности, осуществляемой с нарушением установленных требований, и т.д. непосредственно в Роскомнадзор без взаимодействия с аппаратом прокуратуры края и Генеральной прокуратурой РФ. Хотя в отдельных регионах прокуроры вместо подготовки заключения в Генеральную прокуратуру РФ продолжали направлять в суды иски о признании такой информации запрещенной к распространению, тем самым снижая эффективность прокурорского надзора и затягивая блокировку запрещенной информации.

Вместе с тем отметим, что в ряде случаев для блокировки информации, распространяемой с нарушением закона, все же необходимо получение судебного решения. К такой информации относится, например, распространение сведений с предложением о продаже информации из баз данных ГИБДД.

Крайне важно помнить, что любое ограничение должно быть обоснованным, не избыточным для пользователей Интернета, учитывать их права и свободы. Поэтому перед подготовкой заключения прокуроры должны проводить тщательный анализ материалов, обращая внимание на различные аспекты, в том числе распространение информации и возможные последствия ее доступности.

Процесс подготовки заключения об ограничении доступа к интернет-ресурсам содержит

<sup>6</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Краснов И. В. Борьба с отмыванием доходов и финансированием терроризма // Финансовая безопасность. 2023. № 37. С. 6–9.

несколько ключевых этапов. Каждый из них важен для обеспечения правильности и законности последующих действий.

Первый этап — сбор доказательств. Прокуроры должны установить факты, свидетельствующие о том, что определенный контент или ресурс подлежит ограничению. Обычно для этого используются мониторинг интернет-пространства, анализ жалоб от граждан или организаций, столкнувшихся с противоправной информацией.

Второй этап заключается в проведении правовой оценки собранных фактов. Прокуроры должны изучить законодательные нормы, касающиеся данного вопроса, чтобы убедиться, что информация действительно соответствует критериям, установленным законом для ее запрещения.

Третий этап — подготовка письменного заключения. Оно должно содержать обоснование, ссылки на законодательство, а также рекомендации относительно необходимых мер. Важно, чтобы заключение было изложено ясным доступным языком и обеспечивало понимание всех вовлеченных сторон, включая граждан и судей.

Например, в прокуратуре г. Москвы положительно апробирована практика составления заключений о наличии оснований для принятия мер по ограничению доступа к информационному ресурсу, распространяющему заведомо ложную общественно значимую информацию под видом достоверных сообщений, в частности, в случае выявления прокурорами в ходе мониторинга сети Интернет информационного ресурса, размещенного по конкретному URL-адресу, при переходе по которому по ссылке на доступной для неограниченного круга лиц интернет-странице открывается публикация, в которой содержатся недостоверные сведения о ходе специальной военной операции, в том числе имеющие негативную оценку использования Вооруженных сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан.

Такой материал содержит недостоверную общественно значимую информацию, распространяемую под видом достоверных сообщений, которая может создавать угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности.

В период организации митингов, направленных на подрыв безопасности или международных отношений, в социальных сетях могут выкладываться призывы к посещению несогласованных акций. В таком случае прокурор готовит заключение о наличии в информационных материалах призывов к участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

Подготовленное заключение направляется для утверждения в Генеральную прокуратуру РФ и на его основе составляется в Роскомнадзор требо-

вание о блокировке либо ограничении доступа противоправного контента.

Подготовка заключений органами прокуратуры по вопросам ограничения доступа к противоправной информации часто требует активного взаимодействия с другими государственными органами и учреждениями (органами внутренних дел, специальными служб, занимающихся кибербезопасностью, а также учреждениями здравоохранения и образования). Такое взаимодействие позволяет обеспечить комплексный подход к решению проблемы и повысить эффективность борьбы с распространением противоправного контента в информационном пространстве. Например, органы внутренних дел могут проводить расследования, связанные с конкретными случаями распространения незаконной информации, что поможет прокуратуре более точно установить факты и обосновать свои заключения.

Несмотря на существующие законодательные нормы и механизмы, с которыми работают органы прокуратуры, в процессе подготовки заключений об ограничении доступа к интернет-ресурсам они сталкиваются с рядом серьезных проблем. Одной из них является необходимость постоянного мониторинга и анализа изменяющегося интернет-пространства.

Интернет развивается стремительными темпами, появляются новые платформы и ресурсы. Это требует от прокуроров активного обучения и постоянного обновления знаний о современных технологиях. Так, использование VPN, анонимайзеров и других инструментов для обхода блокировок делает задачу контроля за распространением противоправной информации сложнее. Важно, чтобы органы прокуратуры имели достаточно ресурсов и знаний для адекватного реагирования на такие вызовы.

Кроме того, существуют риски возможного злоупотребления полномочиями. В условиях, когда интернет-пространство становится все более сложным и запутанным, важно соблюдать баланс между необходимостью защиты общественных интересов и правами отдельных граждан. В противном случае это может привести к произволу и ограничению свободы слова, что будет противоречить принципам правового государства. Неопределенность в критериях оценки информации также может стать препятствием на пути к эффективному и законному проведению проверок и подготовке заключений. Соответствующая информация может быть интерпретирована по-разному, что создает риски ошибочных или запоздалых действий со стороны прокуратуры.

Имеются определенные недостатки при использовании государственной информационной системы мониторинга в сфере международных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций, создан-

ной в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.10.2017 № 1312. Прокурорами продолжают выявляться случаи непринятия упреждающих мер в отношении информационных поводов, направляемых Ситуационным центром Федерального агентства по делам национальностей в адрес региональных властей<sup>8</sup>.

С учетом указанных проблем для повышения эффективности работы органов прокуратуры в сфере ограничения доступа к противоправной информации следует рассмотреть несколько предложений.

Требуется улучшение обучения и повышение квалификации прокуроров в области кибербезопасности и работы с интернет-технологиями. Систематическое участие в семинарах, конференциях и тренингах позволит прокурорам быть в курсе последних тенденций и угроз в Сети.

Во-вторых, важно создать более эффективные механизмы взаимодействия между различными государственными органами, работающими в сфере кибербезопасности, включая как обмен информацией, так и совместные мероприятия по мониторингу и анализу информации. В частности, следует внести поправки в постановление Правительства РФ от 26.10.2012 № 1101, указав,

что основанием для включения в Единый реестр доменных имен и (или) указателей страниц сайтов в сети Интернет, а также сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие запрещенную информацию, является решение Генеральной прокуратуры РФ.

В заключение следует отметить, что подготовка органами прокуратуры заключений об ограничении доступа к интернет-ресурсам является важной частью работы по защите общества от противоправной информации. Это требует качественной работы, тщательного анализа и постоянной адаптации к меняющимся условиям и вызовам.

Следуя принципам законности и защиты прав граждан, интересов общественных институтов, а также в целях обеспечения национальной безопасности, прокуратура может эффективно осуществлять свои функции по обеспечению правопорядка в цифровую эпоху.

Сотрудничество с другими органами и активное взаимодействие с обществом играют ключевую роль в этой работе, позволяя справиться с возникающими проблемами и находить решения для обеспечения безопасного интернет-пространства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Исаенко В. Н., Мишакова Н. В.* Законодательство о противодействии терроризму : учебное пособие. М. : Инфра-М, 2024. 175 с.
2. *Краснов И. В.* Борьба с отмытием доходов и финансированием терроризма // Финансовая безопасность. 2023. № 37. С. 6—9.
3. *Мишакова Н. В.* К вопросу о правовой природе средств реагирования прокурора: современное теоретическое осмысление // Судебная, прокурорская и правоохранительная деятельность в обеспечении благополучия человека : по материалам Международного научного симпозиума, проведенного в рамках XX Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». М. : Проспект, 2022. С. 132—137.
4. *Мишакова Н. В.* Роль органов прокуратуры в противодействии экстремистской деятельности на территории Российской Федерации: современные вызовы и пути преодоления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 6 (118). С. 81—91.

<sup>8</sup> Сайт ФАДН РФ. URL: <https://fadn.gov.ru/press-centr/news/v-situacionnom-centre-fadn-rossii-proshlo-soveshhanie> [дата общения: 04.11.2024].