

Экспертное заключение на Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», представленный на подпись Президенту Российской Федерации

В соответствии с решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека от 26.12.2013 г. член Президиума, доктор юридических наук, профессор И.Г. Шаблинский провел экспертный анализ принятого обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации и представленного на подпись Президенту Российской Федерации В.В. Путину Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в части внесудебной блокировки сайтов в сети Интернет) (далее – Закон) и пришел к следующим выводам.

1. Как указано в Пояснительной записке к проекту Закона, основной целью правового регулирования в данном случае является создание «реально работающего механизма защиты общества от противоправной информации, распространяемой в информационно-телекоммуникационных сетях, призывающей к массовым беспорядкам, осуществлению экстремисткой или террористической деятельности, сеющей религиозную или национальную рознь». При этом «возможные злоупотребления при использовании нормы» законодатель пытается исключить, предусматривая то, что субъектами реагирования на распространение противоправной информации могут быть только Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместители.

Представляется, однако, что **проблема гарантий от злоупотреблений так и не нашла своего решения.**

2. Закон предусматривает отступление от общего порядка ограничения доступа к информационным ресурсам, предусмотренного Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 02.07.2013) В частности, решения о необходимости ограничения (а фактически, блокирования) доступа к информации принимается Генеральным прокурором или его заместителями, а не судом; при этом судебный порядок обжалования необоснованных решений о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам не предусмотрен.

Подчеркнем, что распространение двух из трех видов противоправной информации как основание для предусмотренной Законом блокировки интернет-ресурсов, **образуют составы конкретных уголовных преступлений** – «Призывы к массовым беспорядкам» (ч. 3 ст. 212 УК РФ), «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» (ст. 280 УК РФ). Логически рассуждая, выявление признаков данных составов должно служить основанием для возбуждения уголовного дела. Представляется, что правильно квалифицировать данные деяния может только суд, и только его решения могут гарантировать соблюдение прав всех участвующих в этих правоотношениях сторон (оператора связи, провайдера хостинга или иного лица, обеспечивающего размещение информационного ресурса,

физического лица, разместившего конкретную информацию, и т.д.). Очевидно, что признать призыв «экстремистским» может только суд.

Практический опыт, о котором упоминается в Пояснительной записке к проекту Закона, вовсе не свидетельствует о том, что лица, готовившие массовые противоправные действия (вроде погрома в московском районе «Западное Бирюлево»), используют обычно терминологию, однозначно позволяющую судить о призывах к погромам, поджогам и т.п. В то же время такая терминология может использоваться в тех случаях, когда никакие массовые акции вовсе не планируются. На различных информационных ресурсах, на форумах пользователей ежедневно обсуждаются самые различные, в том числе коллективные действия: поход в кино, в клуб, на вечеринку и т.д. Закон не позволяет сделать определенный вывод о том, в каких случаях «уведомления о распространении такой информации», поступившие «от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций или граждан», являются достаточными основаниями для прокурорского реагирования.

Следует отметить, что для принятия мер по ограничению доступа к информационным ресурсам в случае нарушения прав правообладателя требуется **решение суда**, вступившее в законную силу (ст. 15.2. Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). Среди оснований для включения в Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и других ресурсов, содержащих информацию, распространение которой в Российской

Федерации запрещено, также требуется наличие вступившего в законную силу **судебного решения** (п. 2 части 5 статьи 15.1).

Принцип единства правового регулирования требует, чтобы и в случаях, предусмотренных анализируемым Законом, основанием для блокировки информационных ресурсов было вступившее в законную силу судебное решение.

3. Закон содержит ряд терминов, не имеющих легального определения и допускающих произвольное толкование и применение, а именно:

– «массовое (публичное) мероприятие» (п. 1 статьи 15.3). В анализируемом Законе **не дается, а в действующем законодательстве отсутствует определение указанного понятия.** Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дает определение похожему общему понятию - «публичное мероприятие», а также содержит дефиницию отдельного вида такого мероприятия — митинга, как «массового присутствия граждан в отдельном месте». Однако, порядок проведения именно «массового (публичного) мероприятия» законодательством не установлен, что затрудняет возможность однозначно определить, что конкретно следует считать призывом к нарушению такого порядка.

– «незамедлительно» (п. 2 и п. 3 статьи 15.3). Указанный **термин не позволяет однозначно определить срок**, в течение которого Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций должна

выполнить возлагаемые на нее Законом функции, а оператор связи должен ограничить доступ к информационному ресурсу. Поскольку данная норма возлагает на операторов связи обязанность, неисполнение которой может служить основанием для привлечения его к ответственности, постольку неопределенность в исчислении срока является критическим недостатком Закона. Следует отметить, что в ст. 15.1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» для ограничения доступа к определенному сайту отводится другой срок – сутки. Т.е. законодатель предусмотрел срок, представляющийся реальным с точки зрения технической осуществимости указанной операции.

4. Закон противоречит положениям Федерального закона от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 02.07.2013). Закон, в частности, предусматривает ограничение распространения призывов к осуществлению экстремистской деятельности. Между тем, в соответствии с п. 3 статьи 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» информация, призывающая к осуществлению экстремистской деятельности, является экстремистским материалом. Согласно абзацу 2 статьи 13 указанного федерального закона информационные материалы **признаются экстремистскими федеральным судом** по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по

соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу.

Следовательно, предоставление Генеральному прокурору полномочий по признанию информационных материалов, распространенных в сети Интернет экстремистскими, является необоснованной передачей ему функций федерального суда.

5. Закон не учитывает особый статус сетевых средств массовой информации.

Согласно статье 5 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 02.07.2013) нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере СМИ не могут противоречить данному закону. Блокирование доступа к сайту сетевого СМИ фактически является приостановлением или прекращением деятельности СМИ, что по закону возможно только по решению учредителя или на основании судебного решения, принятого по иску регистрирующего органа. Таким образом, порядок внесудебного блокирования доступа к информации в сети Интернет, предусмотренный Законом, **не соответствует требованиям отраслевого законодательства и противоречит статье 29 Конституции РФ.**

6. Наконец, необходимо отметить важный правовой аспект, связанный с техническими особенностями информационных ресурсов, фактически представляющих собой социальные сети и не имеющих статуса СМИ. При принятии мер по ограничению доступа к таким информационным ресурсам - с учетом их доменных имен и

сетевых адресов – во многих случаях неизбежным оказывается ограничение доступа ко всей социальной сети, то есть ко всем аккаунтам. Это показал и недавний практический опыт. Для того, чтобы выполнить требование Генеральной прокуратуры, оператор связи вынужден будет прервать доступ ко всей социальной сети: ограничить доступ к отдельным аккаунтам зачастую невозможно технически. В результате подобных действий могут пострадать многие пользователи сети.

Блокирование доступа к любой социальной сети (среди которых есть сети с многомиллионной аудиторией - «ВКонтакте», «Одноклассники», Facebook, Twitter и другие) **неизбежно приведет к нарушению прав миллионов пользователей**, которые не имеют никакого отношения к распространению информации, послужившей основанием для блокировки. Нельзя исключить возможность предъявления массовых претензий и судебных исков со стороны пользователей. Кроме того, если заблокирована одна сеть, то это событие будет серьезным поводом для обсуждения в другой сети. Предполагает ли законодатель, что возможно блокирование сразу всех известных социальных сетей? Эффект от таких действий легко предвидеть: он будет прямо противоположен тому, что указан в Пояснительной записке к Закону.

Указанные недостатки Закона дают основание сделать вывод о **целесообразности его отклонения** Президентом Российской Федерации В.В. Путиным и возвращения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации для доработки.

Настоящее Экспертное заключение одобрено Советом путем заочного голосования.