

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И  
ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

«13» марта 2019 г.

№ 3.1-27/901

Советнику Президента Российской Федерации – председателю Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека

**М.А. ФЕДОТОВУ**

**Уважаемый Михаил Александрович!**

В соответствии с Вашим письмом от 11 марта 2019 года № А4-9-869 в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству рассмотрены экспертные заключения по Федеральному закону «О внесении изменений в статью 15<sup>3</sup> Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральному закону «О внесении изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральному закону «О внесении изменения в статью 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральному закону «О внесении изменения в статью 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», принятым Государственной Думой 7 марта 2019 года.

По существу замечаний, предусмотренных указанными экспертными заключениями, полагаем необходимым отметить следующее.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации свобода мысли и слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, свобода массовой информации признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Одновременно Конституция Российской Федерации устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (часть 3 статьи 17), к числу которых относятся, в частности, право на охрану достоинства личности и право на защиту своей чести и доброго имени (часть 1 статьи 21, часть 1 статьи 23).

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) неоднократно обращал внимание на то, что Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность охранять достоинство личности, чем утверждается приоритет личности и ее прав, причем эта охрана должна осуществляться во всех сферах.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда федеральный законодатель должен предусмотреть правовые механизмы, которые обеспечивали бы защиту репутации граждан в тех случаях, когда в результате реализации средством массовой информации права на производство, передачу, распространение информации нарушаются честь, достоинство и доброе имя лица, в отношении которого распространена эта информация, в том числе в силу статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, – реальную возможность судебной защиты прав и законных интересов данного лица (постановления от 3 мая 1995 года № 4-П и от 25 апреля 2001 года № 6-П, Определение от 1 марта 2010 г. № 323-О-О).

В соответствии со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и

законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии с Определением Конституционного Суда от 25 октября 2018 г. № 2535-О установление административной ответственности за нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся среди прочего нецензурной бранью в общественных местах, направлено на охрану общественного порядка и защиту прав и свобод граждан и не создает несоразмерных ограничений конституционных прав.

Федеральный законодатель вправе осуществлять надлежащее правовое регулирование, обеспечивающее соблюдение правопорядка, в том числе предусматривать административную ответственность за противоправные деяния. При этом допустимые ограничения прав и свобод строго очерчены Конституцией Российской Федерации, ее статьями 17 (часть 3), 29 (часть 2) и 55 (часть 3), из предписаний которых, в частности, следует, что свобода слова и свобода массовой информации не должны использоваться во вред основам конституционного строя, нравственности, правам и законным интересам других лиц, безопасности государства (Определение Конституционного Суда от 19 апреля 2001 года № 70-О).

Распространение в «Интернете» недостоверной общественно значимой информации и материалов, выражающих неуважение к Конституции Российской Федерации, общественным и государственным институтам, затрагивает права значительного числа граждан.

Проявление неуважения имеет своей целью распространение пренебрежительного отношения и недоверия к общественным и государственным институтам, что опосредовано дискредитирует любые решения, принимаемые государственными органами, умаляет авторитет правопорядка и допускает формирование отрицательного восприятия государства общественностью в отсутствие каких-либо оснований. Таким образом, предлагаемые изменения направлены на защиту таких

конституционно защищаемых ценностей, как общественная нравственность, стабильность государственного управления, что в полной мере согласуется с положениями части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, а также статьёй 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В части замечаний об избыточности предлагаемых изменений следует отметить, что действующее законодательство не предусматривает ответственность за распространение недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи.

Составы статей Уголовного кодекса, устанавливающих ответственность за оскорбление, отличаются по субъектам совершения противоправного деяния (например, военнослужащие), по лицам, в отношении которых оно совершено (судья, присяжный заседатель), а также по обстоятельствам совершения (исполнение потерпевшим должностных обязанностей). Действующее законодательство устанавливает административную ответственность за оскорбление, то есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме, в том числе, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации. В данном случае нарушаются права конкретного лица. Предлагаемыми изменениями предлагается ввести новый состав правонарушения, когда отсутствует конкретный потерпевший, а выражается неуважение к обществу и государству в целом.

Принимая во внимание различия в составе преступлений, уголовная ответственность за совершение которых предусмотрена действующим

законодательством, и правонарушений, административную ответственность за совершение которых предлагается установить рассматриваемыми федеральными законами (объект, объективная сторона), поправки не являются избыточными.

Механизм ограничения распространения недостоверной информации аналогичен существующей процедуре, действующей в отношении информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

Рассматриваемый Федеральный закон предусматривает порядок принятия мер по ограничению доступа к сетевому изданию, в котором размещена недостоверная общественно значимая информация, распространяемая под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи. В соответствии с Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации» под сетевым изданием понимается сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрированный в качестве средства массовой информации в соответствии с данным Законом (статья 2).

В этой связи не представляется обоснованным вывод о том, что «владельцы сайтов или страниц в социальных сетях, не являющиеся зарегистрированными средствами массовой информации, такого уведомления не получают и вообще не имеют шанса удалить недостоверную информацию добровольно, что означает их фактическую дискриминацию».

Неверным также представляется утверждение о несогласованности юридических формулировок, согласно которому «наказание по ст. 13.15 КоАП налагается за распространение заведомо недостоверной информации, а внесудебная блокировка информационного ресурса производится просто по факту недостоверности информации, вне зависимости от умысла распространителя».

При привлечении лица к административной ответственности определяющую роль имеет установление субъективной стороны деяния («заведомо недостоверной общественно значимой информации»). Отсутствие вины влечет за собой отсутствие состава административного правонарушения.

Процедура же, предусмотренная статьей 15<sup>3</sup> Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», представляет собой самостоятельный инструмент государственного воздействия, носящий превентивный характер, и не связана с вопросами привлечения лица к административной ответственности, а потому установление субъективной стороны деяния не имеет юридического значения именно в рамках прописанной в указанном Федеральном законе процедуры блокировки.

Таким образом, различие указанных формулировок обусловлено требованиями к конструированию юридических норм.

По вопросу о возможности использования в законодательстве оценочных понятий полагаем необходимым отметить следующее. Согласно правовым позициям Конституционного Суда требование определенности правового регулирования не исключает возможность использования оценочных или общепринятых понятий, значение которых должно быть доступно для восприятия и уяснения субъектами правоотношений либо непосредственно из содержания нормативного положения или из системы взаимосвязанных положений, рассчитанных на применение к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций, либо посредством

выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений; именно судебная власть, действующая на основе принципов самостоятельности, справедливого, независимого, объективного и беспристрастного правосудия, по своей природе в наибольшей мере предназначена для решения споров на основе законоположений, в которых законодатель использует в рамках конституционных предписаний оценочные понятия (постановления Конституционного Суда от 8 декабря 2017 года № 39-П, от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 31 марта 2015 года № 6-П, от 4 июня 2015 года № 13-П и от 22 июня 2017 года № 16-П; Определение от 2 апреля 2009 года № 484-О-П).

Так, согласно Определению Конституционного Суда от 21 ноября 2013 г. № 1888-О толкование термина в правоприменительной практике не должно содержать неопределенности, в результате которой лицо было бы лишено возможности осознать противоправность своего деяния и предвидеть наступление ответственности за его совершение и которая препятствовала бы единообразному пониманию и применению данной нормы правоприменительными органами, а потому не может рассматриваться как нарушающая конституционные права.

В предлагаемых изменениях используется терминология, предусмотренная действующим законодательством.

Так, Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации» устанавливается обязанность журналиста проверять достоверность сообщаемой ему информации (статья 48) и запрет использования прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений (статья 51). Согласно положениям пункта 3 части 1 и частью 8 статьи 10<sup>4</sup> Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» не допускается использование новостного агрегатора в целях сокрытия или фальсификации

общественно значимых сведений, распространения недостоверной общественно значимой новостной информации под видом достоверных сообщений и в случае обнаружения на новостном агрегаторе фактов распространения указанной информации могут быть приняты меры по прекращению распространения такой информации, в том числе на владельца новостного агрегатора может быть наложен штраф за неисполнение предписания уполномоченного органа прекратить распространение недостоверной общественно значимой новостной информации под видом достоверных сообщений.

Таким образом, установление достоверности информации не связано с вопросами веры и доверия, а с вопросами действительности определённых фактов. В данном контексте необходимо отметить, что никак не связано оно и с нарушением свободы получения и распространения информации, предполагающей возможность передачи и получения информации любым, соответствующим закону способом и свободой мнений, предполагающей возможность внешнего выражения суждения. Ключевым является именно факт соответствия событий действительности.

Понятие «незамедлительно» предусмотрено Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Так, например, согласно части 8 статьи 15<sup>1</sup> указанного Федерального закона, незамедлительно с момента получения от провайдера хостинга уведомления о включении доменного имени и (или) указателя страницы сайта в сети «Интернет» в 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, владелец сайта в сети «Интернет» обязан удалить интернет-страницу, содержащую информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено. В случае отказа или бездействия владельца сайта в сети «Интернет» провайдер хостинга обязан ограничить доступ к такому сайту в сети «Интернет» незамедлительно.



Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» сведения, которые содержат лишь отдельные неточности (например, опiski), могут признаваться не соответствующими действительности только при условии, что эти неточности привели к утверждению о фактах, событиях, которые не имели места в тот период времени, к которому относятся распространенные сведения. При квалификации деяний СМИ как злоупотреблений, суду следует учитывать не только использованные в статье, теле- или радиопрограмме слова и выражения (формулировки), но и контекст, в котором они были сделаны (в частности, каковы цель, жанр и стиль статьи, программы либо их соответствующей части, можно ли расценивать их как выражение мнения в сфере политических дискуссий или как привлечение внимания к обсуждению общественно значимых вопросов, основаны ли статья, программа или материал на интервью, и каково отношение интервьюера и (или) представителей редакции средства массовой информации к высказанным мнениям, суждениям, утверждениям), а также учитывать общественно-политическую обстановку в стране в целом или в отдельной ее части (в зависимости от региона распространения данного средства массовой информации). В соответствии со статьей 5 Декларации о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации юмористический и сатирический жанр, защищаемый статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, допускает большую степень преувеличения и даже провокации при условии, что общество не вводится в заблуждение относительно фактической стороны дела (п. 28 указанного Постановления Пленума Верховного Суда).

Причинно-следственная связь между деянием и его последствиями является неотъемлемым элементом объективной стороны административных правонарушений с материальным составом. При этом как в теории, так и на практике выработаны критерии установления такой причинно-следственной

связи, среди которых, например, правило о том, что о причинной связи можно говорить тогда, когда деяние выступает необходимым условием наступления последствий, без которых они бы не наступили, а также правило о том, что само деяние должно являться главным, определяющим фактором наступления общественно опасных последствий.

Более того, причинно-следственная связь выступает обязательным условием для квалификации деяния в качестве административного правонарушения. Сама по себе процедура квалификации относится к усмотрению правоприменительного органа.

Гарантией предотвращения злоупотреблений со стороны уполномоченного органа государственной власти является предусмотренная главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации возможность судебного оспаривания решений, действий (бездействия) органов публичной власти.

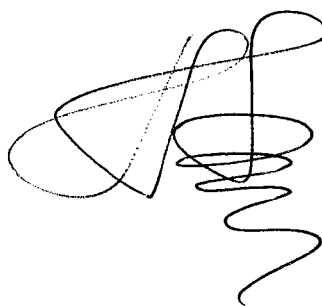
В настоящее время в Европейском союзе предпринимаются меры, направленные на противодействие дезинформации в Интернете. В частности, 5 декабря 2018 года был опубликован План действий против дезинформации, предусматривающий ряд мер по борьбе с распространением и воздействием дезинформации в сети Интернет в Европе и обеспечению защиты европейских демократических ценностей. Данным документом для достижения указанных целей предполагается обеспечить расширение возможностей публичных учреждений стран-членов Европейского союза по выявлению и анализу дезинформации, укреплению скоординированных совместных мер реагирования, привлечению частных субъектов для борьбы с дезинформацией.

Представляется, что предлагаемые изменения согласуются с данными мерами. Кроме того, Европейской комиссией в сентябре 2018 года был опубликован Кодекс практики по борьбе с дезинформацией, который договорились соблюдать представители интернет-платформ, ведущих социальных сетей, рекламной индустрии.

Таким образом, предлагаемые рассматриваемыми федеральными законами меры учитывают зарубежную практику регулирования вопросов распространения массовой информации, а также отвечают тенденциям совершенствования законодательства современных демократических государств.

С учетом изложенного полагаем, что Федеральный закон «О внесении изменений в статью 15<sup>3</sup> Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон «О внесении изменения в статью 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон «О внесении изменения в статью 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» соответствуют Конституции Российской Федерации и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которым осуществление гражданами права на распространение информации не должно нарушать права и свободы других лиц, а в правовом регулировании данного права, равно как и иных прав и свобод человека и гражданина, должен обеспечиваться баланс конституционно значимых ценностей.

Председатель комитета



А.А. Клишас