

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
МОНИТОРИНГ
НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ
ПРАКТИКИ
2014

Москва • 2014

СОДЕРЖАНИЕ

О ПРОГРАММЕ _____	3
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ _____	5
ОБЗОР РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА _____	5
ВЫВОДЫ _____	31
УЖЕСТОЧЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОСКОРБЛЕНИЕ РЕЛИГИОЗНЫХ УБЕЖДЕНИЙ И ЧУВСТВ ГРАЖДАН _____	33
ИСПОЛНЕНИЕ ГРАЖДАНАМИ РФ ВОИНСКОЙ ОБЯЗАННОСТИ _____	39
УЖЕСТОЧЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ГОСИЗМЕНУ _____	46
ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕРНЕТА ЧАСТНЫМИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ _____	51
ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ИНФОРМАЦИИ _____	51
ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЛЬЗОВАТЕЛЯХ ИНТЕРНЕТА _____	59
БЛОКИРОВАНИЕ ДОСТУПА К ЗАПРЕЩЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ В ИНТЕРНЕТЕ _____	74
АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ _____	84
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КЛЕВЕТУ _____	97
УЖЕСТОЧЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРОЖИВАНИЕ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ И ЗАПРЕТ «РЕЗИНОВЫХ КВАРТИР» _____	105

О ПРОГРАММЕ

В 2013—2014 годах в Российской Федерации вступил в силу целый ряд законодательных инициатив, оказавшихся в зоне пристального внимания правозащитных активистов.

Начиная с ноября 2012 года Российскими правозащитными организациями ведется сбор информации о качестве законов и их правоприменительной практике. С этого же момента Московской Хельсинкской группой была разработана и инициирована Программа по мониторингу нового законодательства и его применения.

Данный обзор фокусируется на изменениях к законам затрагивающих сферы свободы собраний, борьбы с оскорблениями чувств верующих, свободы передвижения по территории Российской Федерации, привлекательности обязательной службы в рядах Российской Армии, вопросов государственной измены, раскрытия персональных данных граждан, а также контроля Интернет активности.

В целях достижения поставленных задач, эксперты проекта, занимающиеся анализом правового регулирования вопросов, а также рассмотрением правоприменительной практики новых законов, разработали обзорные тематические доклады, давая оценку и рекомендации современным законодательным инициативам:

Ольга Гнездилова, адвокат, координатор мониторинговых программ Межрегиональной правозащитной группы,

Лев Левинсон, эксперт Института прав человека,

Алексей Голощапов, эксперт Независимого экспертно-правового совета, член Совета по развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ,

Сергей Насонов, эксперт постоянной комиссии по прецедентным делам Совета по развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ, эксперт Независимого экспертно-правового совета,

Дамир Гайнутдинов, правовой аналитик Ассоциации «АГОРА»,
Алексей Бобров, руководитель комиссии по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений Совета по развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ.

В рамках Программы предусматривается общественное обсуждение законов и подзаконных актов с участием практикующих экспертов, юристов, правозащитников, членов Совета по развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ, членов Общественной Палаты Российской Федерации, и т.д.

С целью информирования всех заинтересованных лиц, был создан и запущен вебсайт по мониторингу новейших законов Российской Федерации (<http://mhg-monitoring.org>), на котором можно ознакомиться с новостями, мнениями экспертов, найти публикации обзоров и доклады. На основании результатов этой работы был собран этот обзор, включающий в себя мнения, обзоры законодательства и правоприменительной практики по конкретным темам, а также заключения с рекомендациями.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

ОБЗОР РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Свобода мирных собраний — одна из важнейших общепризнанных свобод человека, гарантированная международным правом — статьей 21 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьей 11 Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а также статьей 30 Всеобщей декларации прав человека.

Свобода собраний имеет особую значимость в обеспечении демократических ценностей: ее соблюдение определяет возможность в реализации иных важнейших прав человека (свобода слова, прав на получение и распространение информации, участие в управлении государством). Нарушение свободы собрания, как правило, затрагивает интересы значительного числа граждан.

Обеспечение свободы собраний во многом определяется процедурными условиями и допускает возможность ограничения при некоторых обстоятельствах. Важнейшим источником установления границ допустимого вмешательства служат прецедентные решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).

Свобода собраний в сфере правоотношений имеет собственную исключительную особенность. В отличие от нарушений иных прав и свобод, формы и способы ограничения свободы собраний имеют публичный характер, то есть все обстоятельства запретов документированы и известны в полном объеме.

За последние пять лет ЕСПЧ в отношении России было вынесено только четыре решения с признанием факта нарушения свободы мирных собраний (дела Махмудова, 2007; Баранкевича, 2007; Сергея Кузнецова, 2008; Алексеева, 2010). Кроме того, Комитет ООН по правам человека в 2012 году вынес одно заключение о признании ограничения свободы собраний по делу «Чеботарева против России». Ряд дел еще ждут своего рассмотрения.

Дела против России имеют особенности. Во-первых, Российская Федерация всегда настаивает на законности ограничений и запретов собраний. И обосновывает запреты необходимостью защиты правопорядка, нравственности и т. п., которым якобы собрание угрожает. Эти доводы не принимаются ЕСПЧ по той причине, что никаких доказательств реальности угроз государство не представляет. Во-вторых, ни одно вынесенное решение никак не повлияло ни на практику, ни на национальное законодательство — не принято никаких мер общего характера по устранению условий и источников нарушений, не пересмотрено ни одно судебное решение по жалобам заявителей. Поистине хрестоматийным примером того, как власти под предлогом «национальных интересов» могут игнорировать решения ЕСПЧ, служит ситуация с отказом от исполнения решения по делу «Алексеев против России» (о запретах на проведение в Москве гей-парадов).

Для Российской Федерации проблема ограничений свободы собраний имеет чрезвычайно актуальное значение, особенно в свете последовательных законодательных ограничений свободы собраний. При этом формулировки вносимых в законодательство новелл намеренно нечетки, что дает возможность широкого их толкования в правоприменительной практике. Именно по этой причине больше всего проблем с соблюдением свободы собраний есть лишь в тех регионах, где местные власти стремятся максимально ограничить свободу собраний.

Ситуация резко ухудшилась с принятием поправок в ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — ФЗ № 54), а также в Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), вступившие в силу 9 июня 2012 г. Поправки наделили субъекты Российской Федерации широкими полномочиями регулирования собраний. В течение 2012 года во всех 83 субъектах Федерации были приняты региональные законы, ужесточающие порядок и возможности

проведения мирных собраний, вводящие такие ограничения, которые позволяют по формальным признакам запрещать любое собрание.

31 марта 2014 года, уже после окончания рабочего дня, в 18:12, группа депутатов внесла в Госдуму проект федерального закона № 485729-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях)». Изменения предлагается внести в сам закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в Кодекс об административных правонарушениях, Закон «О полиции», Уголовный и Уголовно-процессуальные кодексы.

Положения федерального законодательства, ограничивающие свободу собраний

ФЗ № 54 еще до поправок 2012 года содержал нормы и положения, несоизмеренно ограничивающих свободу собраний в Российской Федерации.

Основное противоречие содержалось в порядке «согласования публичных мероприятий», который определяет запрет для проведения публичной акции, если местная администрация настаивает на переносе места или времени акции. Такой по сути казуистический порядок определен следующими положениями:

- ✓ пунктом 2 части 1 статьи 12: «довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения — в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения»;
- ✓ пунктом 5 статьи 5: «Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или

органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия».

Таким образом, местные и региональные органы власти получили возможность, не запрещая проведения заявленного публичного мероприятия, переносить его в другое место. В качестве аргументации могут быть использованы любые даже самые абсурдные доводы, поскольку ФЗ не содержит никаких рамочных причин, в связи с которыми администрация может предлагать переносить мероприятие в другое место. Чаще всего предложенное место заведомо не устроит организаторов мероприятия, поскольку не позволит достичь его целей (в частности, в случаях проведения протестных акций по поводу действий и решений органов государственной власти).

2 апреля 2009 г. Конституционный суд РФ вынес определение № 484-ОП «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В жалобе были представлены факты злоупотреблении положениями ФЗ № 54 в связи с «предложениями о переносе собрания», безуспешно обжалованные в судах трех регионов России. Суд отказал в признании факта нарушения Конституции РФ, фактически никак его не аргументировал. Единственным доводом, к которому апеллировал Конституционный суд, было заявление, что «предложение» о переносе места и времени публичного мероприятия не является «запретом» по смыслу этого слова.

Необходимо отметить, что казус произвольного, но неявного запрета мирных собраний, заложенный в процедуре ФЗ № 54, не является безусловным нормативным ограничением, а применяется только там, где власти нацелены на борьбу с протестными акциями. Такой политический интерес подтверждается практикой избирательного запрета публичных мероприятий в регионах. Более того, в большинстве регионов такие запреты до 2012 года либо не применялись, либо применялись в единичных случаях.

В оценке такого рода процедурных запретов очевидную сложность испытывают и международные органы.

10 июля 2012 г. ЕСПЧ вынес решение по делу «Берладир и другие против России» (жалоба № 34202/06). В деле обжаловался отказ правительства Москвы в проведении альтернативной антифашистской демон-

страции и запрет пикета у здания мэрии. Суд решил, что статья 11 Конвенции не была нарушена, признав неубедительным довод организаторов пикета, что иное место проведения пикета, кроме как у мэрии, не позволит достичь его целей. Соответственно, ЕСПЧ признал убедительным доводом государства — наличие парковки у мэрии (хотя заявители доказывали, что в воскресный день, когда планировался пикет, парковка была свободна). Особое мнение о нарушении статьи 11 и отсутствии эффективного судебного разбирательства были вынуждены заявить президент Палаты суда Н. Вайич и судья от России А. Ковлер.

Решение само по себе беспрецедентно, противоречит букве и духу всех ранее принятых решений по свободе собраний, содержит выводы и оценки, несоразмерные ценностям демократического общества. Основной пробел в выводах суда содержался в оценке процедуры «согласования» публичных акций, установленных ФЗ № 54. Суд, в частности, признал, что процедура «предложения иного места проведения собрания» не является завуалированным запретом (независимо от обоснования и достижения цели собрания), предполагая, что «предложение» о переносе мероприятия необходимо и оправданно, презюмируя, что мэрия Москвы исходит из общественно важных и благовидных интересов. Суд принципиально не стал разбираться в доводах и мотивах «переноса», «не заметил» политической мотивации в действиях властей и дискриминации заявителей собрания.

Вместе с тем можно констатировать, что вынесенные ЕСПЧ решения на ситуацию в России не повлияли. Российская Федерация не приняла никаких мер общего характера в соответствии с вынесенными решениями, включая пересмотр норм законодательства, исполнение которого и стало причиной нарушения права на свободу собраний.

Характерно, что и влияние решений Конституционного суда РФ на национальное законодательство также крайне ограничено. До 2013 года суд принял несколько важных положений, которые до настоящего времени не отражены в законодательстве, в частности:

- ✓ определено условие «достижения целей публичного мероприятия»: «в том месте и (или) в то время, которые соответствуют его социально-политическому значению»¹;
- ✓ установлен точный порядок определения границ места проведения собрания: условная граница места проведения должна

¹Постановления от 15 января 1998 г., 18 февраля 2000 г. и 2 апреля 2009 г.

проходить по границам землеотвода зданий, сооружений и объектов инфраструктуры ²;

- ✓ органы власти должны проводить переговоры с организаторами по определению места проведения собрания ³.

8 июня 2012 г. был принят Федеральный закон № 65-ФЗ, которым были внесены поправки в ФЗ № 54, а также в КоАП РФ. Закон был принят поспешно, сразу в двух чтениях, и публично не обсуждался.

Законом усилена административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. В частности:

- ✓ беспрецедентно увеличены максимальные размеры административного штрафа за нарушения порядка проведения собрания для граждан — до трехсот тысяч рублей, для должностных лиц — до шестисот тысяч рублей;
- ✓ введена мера наказания в виде обязательных работ и установлена административная ответственность за уклонение от отбывания обязательных работ;
- ✓ установлен срок давности в один год со дня совершения административного правонарушения — также беспрецедентно для административного наказания.

Изменениями и дополнениями, внесенными в ФЗ № 54, в числе прочего установлено, что:

- ✓ организатором публичного мероприятия не может быть лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка, либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях;
- ✓ организатор публичного мероприятия несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия;
- ✓ участники публичных мероприятий не вправе: скрывать свое

²Определение от 17 июля 2007 г.

³Определение от 2 апреля 2009 г.

лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности; иметь при себе оружие или похожие на него предметы, взрывчатые и легковоспламеняющиеся вещества; иметь при себе и (или) распивать алкогольные напитки; находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения;

- ✓ время окончания публичного мероприятия сдвинуто с 23.00 до 22.00 по местному времени;
- ✓ одиночным пикет признается только в тех случаях, когда он проводится не ближе 50 метров от другого пикета.

Законом также введен особый порядок регулирования собраний.

Статья 8 закона устанавливает так называемые специальные места для проведения собраний — собрания там проводятся по уведомительному принципу, а при небольшой численности участников (как правило, до 100 человек) — без уведомления.

При определении специально отведенных мест должно учитываться: «достижение целей публичного мероприятия, транспортную доступность, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц».

С другой стороны, регионам передано право определять перечень мест, где собрания запрещены. ФЗ № 54 к ним относит «режимные» территории. Для введения дополнительных запретов в регионах специальных ограничений не установлено. Более того, в качестве обоснования для ограничения применяются «профилактические соображения» — запреты могут устанавливаться для тех мест, где их проведение *может повлечь* нарушения работы учреждений, транспорта и правопорядка.

Необходимо и позитивные изменения закона. Дополнением части 3 статьи 12 *установлено лишь два основания для отказа в регистрации собрания*: если собрание проводится в «запрещенном месте» и если в числе организаторов есть те, кто ранее привлекался к ответственности за нарушения законодательства о собраниях. В то же время сохранился установленный статьями 5 и 12 порядок предложения администрацией любого «другого места и времени» с обоснованием под любыми надуманными предлогами. Фактически нормы статьи 12 могут толковаться таким образом, что, желая

воспрепятствовать собранию, местная администрация всегда может настаивать на проведения собраний только в «специально отведенных» местах, даже если эти места не согласуются с целями собрания.

В связи с принятием законодательных поправок в Конституционный суд РФ был направлен запрос депутатов Государственной думы Е. Мизулиной и В. Соловьева, а также жалоба Э. Савенко. 14 февраля 2013 г. Конституционный суд РФ принял соответствующее постановление ⁴.

Суд внес толкование следующих положений ФЗ № 54:

- ✓ в части запрета «быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за административные правонарушения» определен срок давности (законом не установленный) — один год — общий за административные правонарушения (пункт 1 заключительной части постановления);
- ✓ в части запрета на агитацию до согласования публичного собрания, установленного в статье 10, суд определил, что такая норма «не препятствует организатору публичного мероприятия до момента согласования места и (или) времени его проведения осуществлять оповещение возможных участников публичного мероприятия о его предполагаемых целях, форме, месте, времени и иных условиях проведения» (пункт 2 заключительной части).

Признаны противоречащим Конституции РФ лишь отдельные положения:

- ✓ пункт 6 статьи 5, согласно которому организатор несет ответственность «за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствия его вины в причинении такого вреда» (пункт 4 заключительной части);

⁴Постановление Конституционного суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4/П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=142234>.

- ✓ чрезмерный размер минимальных штрафов, установленных КоАП РФ за нарушение законодательства о митингах (пункт 7 заключительной части), а также наказание в виде обязательных работ, но только в том случае, если последствие нарушения не «повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий» (пункт 8 заключительной части).

Наиболее важным и существенным можно признать оценку Конституционного суда РФ порядка определения «единих специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест». С одной стороны, суд посчитал, что передача полномочий в регионы устанавливать такие места не является ограничением свободы собраний, а лишь определяет возможность их «конкретизации». С другой стороны, вероятно, под впечатлением перечня ограничений, установленных региональными законами, признал: «Нормативно не закрепляются критерии, обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний при определении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, чем порождается возможность его неоднозначного истолкования, а следовательно, и произвольного применения» (пункт 6 заключительной части).

В целом постановление производит впечатление декларативного, так как содержит много общих заявлений, не имеющих практического влияния. Например: «орган публичной власти должен предпринять все зависящие от него меры для того, чтобы оно состоялось в заявленном организатором месте и в запланированное время, и не пытаться под любым предлогом найти причины, которые могли бы оправдать необходимость отступлений от предложений организатора публичного мероприятия» (пункт 2.2).

Важно, что пункт 12 предписывает привести региональные законы в соответствие с решением КС. В ситуации, когда большинство из них чрезвычайно жестки и противоречат не только международным стандартам, но и федеральному законодательству, решение КС можно признать чрезвычайно важным и своевременным.

Основные моменты проекта Федерального закона № 485729-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях)»:

Уголовная ответственность

Большой неожиданностью, конечно, стало предложение ввести уголовную ответственность за третье в течение 180 дней нарушение порядка проведения или организации публичного мероприятия.

Доказываться неоднократность будет тремя вступившими в силу судебными постановлениями по статьям 20.2 или 20.2.2 КоАП РФ.

Новую статью 212.1 УК РФ «Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» предлагают поместить сразу за «Массовыми беспорядками» (статья 212) и перед «Хулиганством». Преступление сразу попадает в категорию средней тяжести с лишением свободы на срок до 5 лет и штрафом до 1 миллиона рублей (Статья 1 Законопроекта), который в УК сейчас предусматривается, например, за наркоторговлю в составе орггруппы или в крупном размере. Возбуждать и вести такие дела будет не полиция, а Следственный комитет (Статья 2 Законопроекта). Судебные решения о виновности в нарушении порядка проведения мероприятий, по крайней мере в Москве, сейчас выносятся с небывалой легкостью. Этому способствует несовершенство процедуры — судья не обязан вести протокол судебного заседания, а показания фактически стороны обвинения — сотрудников полиции оцениваются судом как нейтральные свидетельские.

Административные штрафы и аресты (Статья 3 Законопроекта)

Если только частота публичных мероприятий не возрастет в разы, уголовная ответственность в законопроекте будет иметь скорее профилактический и охлаждающий эффект. Сами же авторы законопроекта приводят статистику, что из 681 задержанных 24 марта на приговоре по Болотному делу в Москве только трое более чем два раза привлекались к ответственности за нарушение порядка проведения публичных мероприятий.

Более массовый эффект будут иметь 30-суточные аресты и штрафы до 300 тысяч рублей, которые вводятся за те же действия, за которые сейчас

«потолок» наказания составляет 20 тысяч. Ниже можно увидеть, за какие самые распространённые ситуации что гражданин может получить штраф или арест. Штрафы для юридических лиц, безусловно, в разы больше, но их привлечение к такого рода ответственности пока остается экзотикой, поэтому здесь не приводятся.

Интересно, что впервые с советских времен знаменитые «15 суток» ареста увеличиваются до 30 суток.

30 суток можно получить за:

- ✓ Повторное в течение года неповиновение сотруднику полиции (статья 19.3 КоАП), если оно совершено организатором или участником публичного
- ✓ мероприятия (или штраф 5 тысяч рублей).
- ✓ Повторное в течение года привлечение к ответственности по любой части статьи
- ✓ 20.2 (либо штраф от 150 до 300 тыс. руб.).
- ✓ Повторное в течение года участие в «массовом одновременном пребывании (или
- ✓ передвижении) граждан», если оно было совершено около «опасных» мест, таких
- ✓ как суды или создало препятствия пешеходам и т.п. (или штраф от 150 до 300
- ✓ тысяч рублей).

20 суток за:

- ✓ Массовое одновременное пребывание (или передвижение) граждан (не являющееся публичным мероприятием), независимо от того, мешали ли кому-то собравшиеся, но если вы пребывали вблизи зданий судов или администрации Президента, а также различных опасных производственных объектов (или штраф от 50 до 300 тысяч рублей).

Таким образом простое стояние около здания суда (как например было 21 и 24 апреля на приговоре по Болотному делу) без плакатов и лозунгов будет наказываться арестом до 20 суток либо штрафом от 50 до 300 тысяч рублей.

15 суток за:

- ✓ Участие в несанкционированном собрании, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, повлекшем создание по-

мех движению пешеходов, транспорта и др. (или штраф от 10 до 20 тысяч рублей).

- ✓ Массовое одновременное пребывание (или передвижение) граждан (не являющееся публичным мероприятием), повлекшее помехи движению пешеходов и т. п. (или штраф от 10 до 20 тысяч рублей).

10 суток за:

- ✓ Нарушение порядка организации публичного мероприятия (часть 2 статьи 20.2. КоАП) — например, организация пикета без уведомления (штраф от 20 до 30 тысяч рублей остается прежним).

Прочее интересное

В закон «О полиции» планируют внести изменения, позволяющие ей проводить оцепление (блокирование) участков местности не только для пресечения массовых беспорядков, как это было в законе ранее, но теперь и для предупреждения массовых беспорядков и «иных действий, нарушающих права и свободы граждан», что конечно создает неограниченные основания для такой профилактики (статья 4 законопроекта).

Дела по статьям 19.3, 20.2 и 20.2.2 КоАП будут рассматриваться только по месту совершения правонарушения. Это значит судьи в традиционных для акций или центральных районах городов будут «специализироваться» на таких делах.

В закон «О собраниях...» планируется внести изменения, запрещающие иметь при себе любые пиротехнические изделия (за исключением спичек и карманных зажигалок). В эту категорию попадают часто используемые фаеры. Журналист, присутствующий на публичном мероприятии, должен иметь «ясно видимый отличительный знак представителя средств массовой информации». Иначе, видимо, он будет считаться его участником. В пояснительной записке упоминается запрет, который в тексте самого законопроекта отсутствует — запрет на нахождение на мероприятиях «общественно-политического характера», даже если они проводятся по согласованию с властями — с детьми до 14 лет.

Региональное законодательство

Новая редакция закона позволяет на региональном уровне дополнительно к федеральному закону (статья 8 ФЗ № 54) ограничивать список мест, где не разрешено проведение уличных акций.

Ранее митинговать можно было везде, где это прямо не запрещено федеральным законом, а список ограничений был исчерпывающим. Это положение легализовало действующую ранее негласно практику резерваций для публичной активности, поскольку все места, куда отправляли активистов, были максимально удалены от административных зданий, а подчас и вовсе оказывались загородными лесами или кладбищами. Большую популярность у региональных властей приобрела идея организации «гайд-парков» в очевидно извращенной трактовке — желание выделить для публичных мероприятий только специальные места. При этом региональные органы не ограничивают места проведения культурно-массовых или официальных мероприятий. Согласно пункту 1.1. статьи 8 ФЗ № 54 региональные органы власти определяют «специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера».

Такой очевидно дискриминационный подход и желание максимально ограничить протестную активность населения определили условия для принятия региональными органами власти чрезвычайно репрессивных законов, перенасыщенных различными ограничениями и процедурными условиями.

С момента утверждения поправок в ФЗ № 54 в регионах началась подготовка региональных законов по обеспечению свободы собраний. Первый такой закон был принят 5 июля 2012 г. в Кемеровской области, следующий — 25 июля — в Республике Марий Эл.

Кемеровский закон⁵ содержит значительные ограничительные нормы, и его принятие вызвало протесты у общественности области. В законе приведен чрезвычайно широкий перечень мест, где нельзя проводить собрания: вокзалы, аэропорты, торгово-развлекательные комплексы (цен-

⁵Закон Кемеровской области «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий».

тры), рынки, детские и образовательные учреждения, культовые, медицинские, физкультурно-оздоровительные и спортивные организации, а также относящиеся к ним обособленные территории, объекты и сооружения; здания, в которых располагаются культурные, спортивные, развлекательные, просветительские центры (во время проведения в них культурных, спортивных, развлекательных и иных мероприятий); тротуары, остановки транспорта общего пользования, детские и спортивные площадки, места, где проводятся мероприятия с участием детей; а также территории, непосредственно прилегающие к указанным в настоящей статье объектам и автомобильным дорогам.

Установлена норма предельной заполняемости специально отведенных мест — один человек (!) на 2 кв. метра (!).

Закон Кемеровской области стал перениматься другими регионами в качестве образцового. В этих условиях участниками Сети по правовой защите свободы собраний был разработан проект типового закона. Проект соответствовал международным стандартам, толкованиям норм федерального закона, принятым Верховным и Конституционным судами России. Проект был распространен по сети региональных правозащитников, а также через региональные отделения КПРФ. Обсуждение законопроектов вызвало в регионах бурные дебаты. Однако большинство голосов в региональных законодательных собраниях принадлежит «Единой России», поэтому за основу был взят кемеровский закон.

В начале осени в первом чтении законы были приняты в Томской, Кировской, Орловской, Свердловской, Ульяновской, Ивановской, Челябинской, Нижегородской, Самарской областях, Пермском крае, в Чувашской Республике, Татарстане и др. регионах. К концу года законы были приняты во всех субъектах Федерации.

Все региональные законы содержат широкий перечень мест, где запрещено проводить собрания. В большинстве законов установлен категорический запрет на проведение собраний у зданий региональных и местных администраций. Расстояние варьируется от 50 до 100 м. Характерно, что в части региональных законов (например, в Свердловской области) используется определение «прилегающих к объектам территорий», что позволяет произвольно варьировать территорию «запрещенного места».

Также в большинстве региональных законов установлен запрет на проведении собраний на тротуарах (в любых местах, отведенных для пешеходов) и у дорог общего пользования.

Перечень «запрещенных» мест постоянно рос благодаря «обмену» между законодательными собраниями, законы дополнялись новыми запретительными условиями и правилами.

Так, в Челябинской области и Чувашской Республике в проекты законов были включены положения о запрете проведения собраний вблизи зданий и сооружений, находящихся в частной собственности (без согласия владельцев), в Свердловской — запрет собраний у многоквартирных и жилых домов и вблизи мест размещения религиозных организаций.

Закон Челябинской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия»⁶ содержит положения, обязывающие организатора предоставлять в мэрию при заявлении собрания дополнительные документы:

- ✓ письменные разрешения владельцев любой собственности, находящейся в пределах двухсот метров от места проведения акции;
- ✓ справки об отсутствии судимости и привлечений к административной ответственности, которые организатор должен получить в полиции.

Кроме того, Челябинский закон требует, чтобы чиновников уведомляли и обо всех собраниях, которые проводятся в помещениях с числом участников более чем в сто человек, что противоречит федеральному закону, который прямо определяет, что предмет его регулирования распространяется только на уличные мероприятия.

В Чувашии региональный закон запрещает проведение публичных акции на расстоянии менее 200 метров от детского сада, учебного или медицинского учреждения.

В Казани определены нормы предельной заполняемости на акциях для 17 площадок. На тротуарах, площадках у административных и торговых центров, театров и рынков может размещаться не более 0,3 человека на 1 кв. м (то есть на одного участника должно быть более 3 кв. м (!) пространства). Для сравнения: в Москве, по региональному законодательству, на 1 кв. м могут митинговать аж два человека.

⁶См. на сайте Законодательного собрания Челябинской области (www.zs74.ru).

В Нижегородской области перечень запрещенных мест проведения собраний достиг 36 пунктов⁷.

Характерно, что «запреты» проводить собрания в определенных местах автоматически распространяются и на одиночные пикеты, для которых не требуется уведомления.

Кроме того, в региональные законы включены разнообразные нововведения, ограничивающие и без того несоразмерно высокие требования для организаторов собраний.

В законе Республики Марий Эл организаторы собрания обязаны проводить инструктаж всех (!) участников собрания перед его проведением. В Самарской области для разрешения собрания требуется предварительное согласие полиции.

Хотя в федеральном законе и декларируются гарантии использования специальных отведенных для собраний мест без уведомлений, в регионах и здесь ввели дополнительные условия. Например, в Ульяновской области от организаторов собрания требуется представить для «согласования» регламент собрания.

Показательно, что известно только в двух случаях прокуратура выступила с протестами против чрезмерно жестких правил регламентации собраний, противоречащих федеральному закону.

Точное следование региональным законам означает тотальный запрет использования публичных мест общего пользования в городской черте для собрания и митингов, отсутствие выбора маршрутов проведения шествий.

В чем национальное законодательство противоречит конституционным нормам и международным стандартам

Действующая редакция ФЗ № 54 значительно противоречит конституционным и международным нормам и стандартам.

Прежде всего, положения закона содержат такие процедурные ограничения свободы собрания, применение которых фактически устанавливает в

⁷Закон «О внесении изменений в Закон Нижегородской области от 27 декабря 2007 г. № 196-З «О порядке подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий на территории Нижегородской области».

Российской Федерации *разрешительный* порядок проведения мирных собраний. Законодательно задано условие проведения публичных мероприятий только в определенных местах, что исключает принцип свободного выбора места и времени собрания. Эти положения противоречат статье 31 Конституции Российской Федерации, гарантирующей свободу собрания, по юридическому смыслу и практике ее применения. Такое право признается неотъемлемым и обеспечивается международными договорами.

ЕСПЧ, исходя из прецедентной практики, применяет определение: «Право на свободу собрания подразумевает как личные встречи, так и общественные в общественных местах, а также собрания на одном месте или процессии; данное право может быть использовано и индивидуальными участниками и организаторами собрания»⁸.

ЕСПЧ в решении по делу «Махмудов против России» подчеркнул особую ценность свободы собраний: «Суд признал, что право на мирное собрание, закрепленное в статье 11, является основополагающим правом в демократическом обществе и, как право свободы высказывания, одно из основ общества»⁹.

Уведомительный порядок презюмирует право на свободный выбор гражданами места проведения публичного мероприятия в зависимости от целей его проведения. Места, в которых проведение публичных мероприятий не допускается, ограничены исчерпывающим перечнем (статья 8 ФЗ № 54). Однако вопреки правовой логике и принципу статьи 55 Конституции РФ («права могут быть ограничены федеральным законом»), законодатель допустил произвольное расширение перечня таких мест региональным законодательством. При этом в качестве обоснования для ограничения предусмотрены «профилактические соображения» — запреты могут устанавливаться для тех мест, где их проведение «может повлечь» нарушения работы учреждений, транспорта и правопорядка.

Соответственно, такие условия привели к тому, что в большинстве региональных законов установлен запрет на проведение публичных мероприятий «на проезжей части дорог». Таким образом, региональными

⁸«Баранкевич против России», «Адали против Турции» (31 марта 2005 г.), «Христиане против расизма и фашизма» против Соединенного Королевства» (16 июля 1980 г.) и др.

⁹26 июля 2007 г. Кроме того, «Джавит Ан против Турции» (20 февраля 2003 г.), «Христиане против расизма и фашизма» против Соединенного Королевства».

законами в Российской Федерации фактически введен **запрет на проведение любых демонстраций**.

Реализация свободы собраний подразумевает возможность осуществления спонтанных (стихийных) мероприятий, вызванных какими-либо значимыми событиями и происшествиями. В таких случаях граждане выходят на публичные места городов, чтобы выразить свое отношение к событию. Такие спонтанные демонстрации, митинги и шествия являются традиционными в Российской Федерации.

ЕСПЧ признал, что стихийные собрания следует рассматривать как ожидаемое (а не исключительное) проявление здоровой демократии. Следовательно, государственные органы обязаны защищать любые стихийные собрания и способствовать их проведению при условии, что они носят мирный характер¹⁰. В этой связи федеральный закон должен предусматривать исключение из требования о предварительном уведомлении в случаях, когда предварительно подать уведомление просто невозможно с практической точки зрения. Но вместо этого положения статьями 5 и 7 ФЗ категорически не допускают проведение спонтанных (стихийных) публичных мероприятий, что является прямым нарушением свободы собраний.

Статья 8 ФЗ предусматривает возможность проведения публичных мероприятий без уведомления, но только в том случае, если число участников не превысит 100 человек¹¹.

Региональные и местные органы власти, определяя перечень мест возможного проведения собраний, чаще всего отводят для спонтанных мероприятий удаленные площадки. В случае превышения численности или при отсутствии организаторов такого собрания правоохранительные органы в любой момент могут их пресечь.

Подобные чрезмерные ограничения практически исключают возможность проведения стихийных собраний.

Положения ФЗ № 54 исключают **презумпцию** прав и свобод человека в этой сфере правоотношений. Человек и его права, согласно статье 2 Конституции РФ, являются высшей ценностью, а защита этих прав — главная обязанность государства. По смыслу статьи 18 права человека определяют как содержание законов, так и практику их применения.

¹⁰См. «Ойя Атаман против Турции» (5 декабря 2006 г.).

¹¹Пункт 1.1 статьи 8 ФЗ № 54.

Этот принцип фактически не упоминался в ФЗ № 54 до поправок 2012 года. Конституционный суд РФ в постановлениях от 15 января 1998 г. № 2-П, от 18 февраля 2000 г. № 3-П, от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П при определении места проведения собрания, признал необходимость следовать условиям: «Следовательно, оспариваемое законоположение, предусматривающее полномочие органов публичной власти внести мотивированное предложение об изменении места и (или) времени публичного мероприятия и указывая на необходимость согласования данного предложения с его организаторами, предполагает, что предложенный вариант проведения публичного мероприятия делает возможным достижение правомерных целей этого мероприятия в том месте и (или) в то время, которые соответствуют его социально-политическому значению».

В поправках 2012 года достижение целей публичного мероприятия упоминается в пункте 2.2 статьи 8 в числе других условий: «при определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования».

Фактически же этот принцип на практике не применяется. Возможность достижения целей собрания практически не учитывается местными и региональными органами власти, когда они рассматривают уведомления о собраниях и «предлагают другие места проведения публичных мероприятий».

Этот принцип проигнорирован и региональных законах в части определения мест, в которых не допускается проведение собраний. Большинство региональных законов содержат ограничения в проведении собраний у любых административных зданий. Таким образом, любые протестные акции по поводу действий и решений органов власти запрещены, поскольку очевидным условием достижения целей подобных акций является их проведение в непосредственной близости от зданий органов власти.

Вышеупомянутым определением Конституционного суда РФ от 2 апреля 2009 г. декларировано, что «органы власти должны проводить переговоры с организаторами по определению места проведения собрания». При этом в ФЗ № 54 не заложены принципы соблюдения не только приоритета свободы собраний, но и паритетности интересов в таких переговорах. Окончательное решение по уведомлению относится к компетенции регистрирующего органа власти. Более того, законодательством установлено право такого органа определять «пригодность места проведения», без учета интересов организаторов публичного мероприятия.

Законодательство определяет возможности ограничения свободы собраний по «профилактическим основаниям» и произвольное вмешательство правоохранительных органов¹².

Часть 2 статьи 15 Конституции РФ устанавливает обязанность органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц соблюдать Конституцию и федеральные законы. Статья 18 провозглашает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Конституционное положение о допустимости ограничения свободы мирных собраний в интересах защиты конституционных принципов применяется *«только в той мере, в какой это необходимо»*. Это положение созвучно с принципами соразмерности, адекватности и доказательности непосредственной угрозы для конституционных ценностей.

В судебной практике принцип соразмерности вмешательства, как правило, не рассматривается, поскольку статья 5 ФЗ № 54 (о запрете собраний по представлению мотивированных предложений об изменении места и времени проведения публичных мероприятий) не содержит никаких ограничений.

Согласно решениям ЕСПЧ по делам «Станков и объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии» (2 октября 2001 г.), а также «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции» (30 января 1998 г.) принцип соразмерности требует полной и объективной оценки конкретных обстоятельств, оказывающих влияние на проведение собрания. ЕСПЧ постановил также, что основания, на которые государственные власти ссылаются для подтверждения соразмерности своих действий, должны быть «существенными и достаточными», а также опираться на «приемлемую оценку соответствующих фактов».

В деле «Махмудов против России» ЕСПЧ дал следующую оценку обстоятельствам нарушения свободы собраний (аналогичным представленным в материалах): «64. Государства должны не только охранять право мирных собраний, но воздерживаться от беспричинных косвенных ограничений данного права. Ввиду особого характера свободы собрания и ее пря-

¹²По тексту жалобы о проверке конституционности закона, примененного в конкретных делах заявителей, дело КС РФ № 8-812-4043311 от 2008 г.

мого отношения к демократии, должны быть убедительные причины для посягательства на данное право»¹³.

Особо следует отметить, что ЕСПЧ уже рассматривал дела, где применялись те же доводы и основания, которые использовались регистрирующими органами при «мотивированном» обосновании ограничения свободы мирных собраний и которые в свою очередь признаны судами (в представленных решениях) законными. Во всех таких случаях ЕСПЧ признал такие доводы и основания необоснованными.

1. Основания **обеспечения общественной безопасности** (включая обеспечение безопасности других лиц).

В деле «Махмудов против России» суд признал, что доводы об ограничении собраний в связи «с опасностью террористической угрозы» не обоснованы, поскольку о наличии такой угрозы доказательств в том числе у регистрирующего органа не было. Кроме того, ЕСПЧ признал противоправными действия префектуры ЮЗАО г. Москвы, которая при использовании доводов о террористической угрозе провела в публичных местах собственные мероприятия. Такой вопиющий факт вынудил суд дать резкую оценку действиям регистрирующего органа: «Отменив собрание истца, местные власти вели себя деспотично. Суд находит, что не было основания для посягательства на право истца собираться» (пункт 72 решения).

Таким же образом в деле «Станков и объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии» суд признал, что соображения безопасности (даже конституционных ценностей) не могут служить основанием для ограничения свободы собраний в том случае, если не превышен «порог допустимости», в частности в проявлении насильственных действий. В данном деле ЕСПЧ сформулировал особое требование к процедуре согласования, установленное национальным законодательством: «Автоматическое применение превентивных мер для подавления свободы собраний и свободы выражения мнения, за исключением случаев подстрекательства к применению насилия или отрицания демократических принципов (независимо оттого, насколько шокирующими и неприемлемыми определенными мнения или выражения могут представляться властям и насколько противозаконными могут быть предъявляемые требования), идет во вред демократии и зачастую даже ставит ее под угро-

¹³См. «Политическая партия «Уранио Токсо» и др. против Греции» (20 октября 2005 г.) и «Адали против Турции».

зу... Суд постановил, что несмотря на то что рассматриваемые вопросы имели отношение к государственным символам и национальной принадлежности, это не было достаточным поводом для предоставления государственным органам такой широкой свободы действий».

2. В решении ЕСПЧ по делу «Махмудов против России» также было признано неправомерным ограничение публичного мероприятия по доводам **проведения на заявленном месте другого публичного мероприятия.**

Также ЕСПЧ признал, что ограничение свободы собраний, принятое мэрий в связи с другими заявками на публичные собрания, недопустимо и в решении от 3 мая 2007 г. по делу «Бачковский против Польши», поскольку мэрия не предприняла никаких мер по распределению собраний на территории. При этом опасения мэрии по поводу угроз участникам не могли быть приняты во внимание, поскольку они не были основаны на фактах реальной опасности.

3. В этом же решении суд определил, что ограничения собраний, связанные с **применением Правил дорожного движения** «несовместимы с конституционными гарантиями свободы собрания».

4. Недопустимость ограничения определяется также **обязательством государства в соблюдении права на контрдемонстрацию** (вытекающую из презюмирования «свободы собраний»).

В частности, решением ЕСПЧ по делу «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии» (21 июня 1988 г.) было установлено, что «право на контрдемонстрацию не может распространяться на действия, препятствующие реализации права на демонстрацию».

Следовательно, поскольку каждый человек или группа лиц имеют право выражать свои взгляды без вмешательства со стороны других лиц, контрдемонстранты не должны прерывать действия тех, кто не разделяет их взгляды. При этом иные публичные мероприятия (в т. ч. праздничные), организуемые по инициативе самих властей, не рассматриваются как собрания, и на них не распространяется приоритет в реализации и защите¹⁴.

Необходимо признать существенными и то обстоятельство, что в практике регистрации уведомлений администрации намеренно организуют иные мероприятия на заявленных местах, в целях оправдания отказа в регистрации уведомлений.

¹⁴ Дело «Махмудов против России».

5. Вместе с тем ЕСПЧ признает приоритет в обеспечении свободы собраний **перед интересами учреждений и предприятий** (как государственных, так и частных) и определяет при этом обязанность власти в его обеспечении.

В частности, в деле «Эплби и др. против Соединенного Королевства» (15 октября 2002 г.) ЕСПЧ постановил, что успешная реализация права на свободу выражения мнения «не просто зависит от обязанности государства воздерживаться от вмешательства, но и может потребовать активных мер защиты даже в сфере отношений между частными лицами»¹⁵: «В том случае... когда запрет на доступ в частные владения препятствует любой эффективной реализации свободы выражения мнения или можно сказать о том, что произошло нарушение самой сути этого права, Суд не исключает возможности возникновения активного обязательства государства по защите реализации прав, которые гарантируются Конвенцией, путем регулирования прав на частную собственность. Примером может служить город с самоуправлением, где все муниципальные органы контролируются частной организацией».

Во всех случаях конфликтов интересов применяется следующая доктрина: «Государства должны не только охранять право мирных собраний, но воздерживаться от беспричинных косвенных ограничений данного права. Ввиду особого характера свободы собрания и ее прямого отношения к демократии, должны быть убедительные причины для посягательства на данное право»¹⁶.

Соответственно, аргументы, которые могут применяться регистрирующим органом в обосновании «мотивированных предложений», если они не имеют доказательной базы, неправомерны и влекут незаконное ограничение свободы собрания. А поскольку всякие «опасения» не обеспечиваются доказательствами какой-либо угрозы или источника опасности и заявляются до фактического проведения публичного мероприятия, они являются **заведомо** неправомерными.

Таким образом, исходя из решений ЕСПЧ, ограничение права на мирное собрание допустимо использовать только в случаях насильственных (или иных неприемлемых с точки зрения диспозиции части 3 статьи 55

¹⁵См. также решение по делу «Езгюр Гюндем против Турции» (16 марта 2000 г.), а также «Фуэнтес Бобо против Испании» (29 февраля 2000 г.).

¹⁶Дела «Махмудов против России» и «Адали против Турции».

Конституции РФ) действий. Всякие меры профилактического характера в порядке предотвращения каких-либо нарушений в данных правоотношениях неприемлемы.

ФЗ № 54 в статьях 13, 15—17 определяет, что регистрирующий орган **может** допускать вмешательство в публичные мероприятия в интересах соблюдения конституционных принципов **только во время его проведения и только через уполномоченное лицо**. Никаких иных полномочий, в т. ч. в профилактических целях, ФЗ регистрирующему органу не дает. Такой порядок в целом обеспечивает и приоритет в защите свободы собраний, и возможность ограничивать свободу собраний в случае реальной угрозы со стороны собрания для нарушения прав и свобод других граждан или иных конституционных ценностей. Вместе с тем установленная законом процедура вмешательства региональными органами власти практически не соблюдается. К примеру, статья 17 ФЗ устанавливает порядок представления организаторам письменного указания (протокола) в случае прекращения собрания. Однако за все время действия закона не зарегистрировано не одного случая выполнения этого требования. Таким образом, региональные органы власти демонстрируют избирательное применение норм закона, действуя в условиях безнаказанности.

Положения ФЗ дают неограниченную возможность регистрирующему органу запрещать публичные мероприятия, действуя в собственных интересах, в т. ч. политических.

Закон предусматривает, что регулирование свободы собраний осуществляется региональным органам власти. При этом закон не предусматривает четких критериев и процедур, которыми определяется такое регулирование. Лишь декларируется, что ограничения собраний может быть оправдано «нарушением функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры». Кроме того, регионы устанавливают правила проведения собраний на территориях «памятников истории и культуры». Также регионы самостоятельно утверждают нормы предельной наполняемости и расстояния мест проведения собраний¹⁷.

¹⁷ Статья 8 ФЗ № 54.

Таким образом, **Российская Федерация отказалась от правового регулирования фундаментальной свободы**, возложив всю ответственность за исполнение ФЗ № 54 на региональные органы власти, создав при этом беспрецедентные условия, при которых в одной стране действуют 83 разных региональных законов по обеспечению свободы собраний. Подобный подход противоречит конституционным принципам Российской Федерации (статья 18 Конституции РФ), определяющим **равенство всех прав и свобод граждан, независимо от места проживания**.

При принятии законодательства, регулирующего свободу собраний, был нарушен чрезвычайно важный принцип обоснованности законодательного ограничения прав и свобод граждан. Этот принцип, впрочем, не соблюдается в Российской Федерации и при принятии множества других законов, ограничивающих права и свободы. В упомянутом выше обращении в Конституционный суд РФ депутаты Госдумы и писатель Лимонова говорилось о нарушении этого принципа. Однако Конституционный суд РФ доводы заявителей проигнорировал и не установил нарушение Конституции, ограничившись рассмотрением лишь соответствия процедуры принятия закона положением регламента ГД РФ.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции РФ ограничение права гражданина допускается лишь в целях «защиты конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Ограничение может применяться лишь в той мере, в какой это необходимо. По смыслу частей 1 и 2 статьи 55 Конституции РФ всякое ограничение должно иметь не только обоснование, но и доказуемый факт угрозы принципам и ценностям, установленным части 3. Кроме того, такое ограничение не может применяться как запретительная норма, а должно быть соразмерно не только по месту, но и по обстоятельствам избежания опасности нарушений. При этом ограничение должно иметь временные рамки.

При принятии в 2012 году поправок в ФЗ № 54 даже формально, в прилагаемой к законопроекту пояснительной записке, не были приведены доводы, в защиту каких конституционных ценностей принимаются ограничения по проведению свободы собраний. Таким же образом принимались и законы в регионах.

Дискриминационной можно считать установленную законодательством ответственность организаторов публичных мероприятий с исклю-

чительными административными санкциями за нарушение законодательства о собраниях¹⁸.

Новая редакция закона лишает права выступать организаторами акций лиц, которые имеют судимость или более двух раз подвергались административным взысканиям по ряду статей КоАП, в частности по статьям 20.2 (нарушение порядка проведения или участия в публичных акциях), 19.3 (неповиновение законным требованиям сотрудников полиции). Запрет закреплен в законе как дополнительное ограничение, но фактически он представляет собой не что иное как повторное наказание в форме ограничения на вид деятельности, которое недопустимо в соответствии с частью 1 статьи 50 Конституции РФ.

Повышение штрафов за нарушение порядка участия и организации акций в десять и более раз противоречит решению ЕСПЧ по делу «Эзелин против Франции» от 26 апреля 1991 г.: «Свобода участия в мирных собраниях настолько важна, что человек не должен подвергаться санкциям — хотя бы и самым мягким из дисциплинарных взысканий — за участие в незапрещенной демонстрации, если только сам этот человек не совершил что-либо предосудительное во время этого мероприятия».

Первая практика назначения штрафов демонстрирует непропорциональность наказания, а также низкую эффективность судебных органов в установлении реальных обстоятельств дела. Основная проблема в том, что под нарушением порядка может подразумеваться практически любое действие, например превышение предполагаемой численности участников акции, которую организатор обязан указывать в уведомлении.

Краткие выводы

Ситуация с обеспечением свободы собраний в России критическая. Принятые в 2012-2014 гг изменения законодательства не согласуются с Конституцией РФ и международными стандартами, противоречат букве и духу Руководящих принципов свободы собраний БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, в соответствии с которыми:

¹⁸Обзор практики применения нового законодательства РФ о свободе мирных собраний. М.: МХГ, 2012.

- ✓ 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 (часть 3 статьи 55 Конституции);
- ✓ необходимо исключать злоупотребление мерами профилактического характера и содержать процедуру доказывания (на основе принципа презумпции невиновности);
- ✓ нормативные акты не должны содержать положения и процедуры, допускающие произвольное толкование.

С передачей полномочий по урегулированию порядка проведения собраний региональным законодательным органам создана ситуация, при которой каждый регион выдвигает свои собственные условия для реализации свободы собраний гражданами. Региональное законодательство формируется без учета и влияния конституционных и международных принципов и правил по обеспечению свободы собраний. Ни в одном региональном законе не представлен порядок и процедура обеспечения достижения целей собраний — необходимое условие, которое упоминается в федеральном законодательстве. Очевидно, что широкий перечень запретов, вводимый региональными законами, никаким образом не может обеспечить достижение целей собрания. В частности, запрет на проведение собраний у административных зданий исключает достижение целей протестного собрания.

Федеральным законом вводятся несоразмерно жесткие требования для организаторов собраний и меры наказания. При необходимости такие условия позволяют запрещать любое протестное публичное выступление и тем самым создавать повод для массовых политических репрессий.

ВЫВОДЫ

Основываясь на наблюдении за практикой обеспечения свободы собраний в России после ужесточения законодательства, можно сделать следующие выводы:

1. В целом практика отказов в «согласовании» публичных мероприятий не претерпела изменений. Регистрирующие публичные мероприятия органы власти в целях запрета собраний практически не прибегают к новым полномочиям, а используют прежний, отработанный на практике порядок, требуя «перенести» собрание на заведомо не приемлемое для его проведения место. Можно отметить некоторое уменьшение случаев отказов согласования публичных акций, в значительной степени связанное со снижением протестной активности.
2. Фактически не изменилась практика обжалования «запретов» публичных мероприятий. Суды крайне редко выносят решения в пользу организаторов собраний. Но и положительные решения не оказывают влияния на практику произвольных и пристрастных ограничений собраний, поскольку выносятся уже после того, как мероприятие должно было состояться.
3. МВД России привлекает к контролю за проведением публичных мероприятий все больше сил. Для слежения за общественными активистами широко используются процессуальные полномочия и средства уголовного преследования, в частности по так называемому болотному делу.
4. Расширяется практика задержания общественных активистов, ужесточаются меры административного наказания задержанных. Такие меры заметно воздействуют на российских граждан, которые обоснованно опасаются участвовать в публичных мероприятиях, опасаясь неспровоцированных задержаний и избиений, даже в тех случаях, когда собрания проходят легально, т. е. «санкционировано».

УЖЕСТОЧЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОСКОРБЛЕНИЕ РЕЛИГИОЗНЫХ УБЕЖДЕНИЙ И ЧУВСТВ ГРАЖДАН

1 июля 2013 года вступил в силу наделавший много шума Федеральный закон от 29 июня 2013 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан». Законом вводится уголовная ответственность за «публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих» с максимальным наказанием — один год лишения свободы, а при совершении этих действий «в местах, специально предназначенных для проведения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний» — до трех лет (новая редакция статьи 148 УК). Также увеличены штрафные санкции по статье 5.26 КоАП за умышленное публичное осквернение почитаемых религиозных и мировоззренческих объектов или символов. Штраф, составлявший ранее 1000 рублей максимум, увеличен до 50 000, а для должностных лиц — до 250 000 рублей.

Текст, принятый в итоге Думой и ставший законом, уместно рассматривать в двух системах координат: его конституционность и правовую состоятельность с позиции права, и с иной стороны — как явление текущего законотворческого процесса. С точки зрения права закон вряд ли можно признать правовым и соответствующим Конституции. Но нельзя не признать и следующее: в нынешней юридической действительности уголовный закон, позволяющий преследовать за так называемые «оскорбления чувств верующих», смягчен. С этого, возможно неожиданного, утверждения и начнем.

Законопроект, с колокольным звоном внесенный в Думу представителями всех фракций, и окончательный вариант закона — две большие разницы. Изначально авторский коллектив, в котором помимо представителей «Единой России» и ЛДПР значатся Николай Левичев и Елена Мизулина из Справедливой России и Сергей Обухов из КПРФ, предлагал уголовную ответственность буквально за «публичное оскорбление, унижение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний религиозных объединений, исповедующих религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России, а равно публичное оскорбление религиозных убеждений и чувств граждан». Наказание за это предусматривалось до трех лет лишения свободы, а при совершении таких действий в местах богослужений — до пяти лет. В этом виде проект прошел первое чтение. На выходе же, после переработки проекта ко второму чтению упоминание особо заслуженных религий было из текста исключено, как и слова об унижении богослужений, обрядов и церемоний. Наказуемыми названы теперь публичные действия (первое условие — публичность), выражающие явное неуважение к обществу (второе условие) и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих. То есть помимо их оскорбительного характера, действия становятся наказуемыми, если они совершены с умыслом, именно с целью оскорбления верующих людей. Отсутствие хотя бы одного из названных признаков исключает применение статьи 148.

Особенно важным видится здесь определение потерпевшей стороны — не граждане в целом, а верующие. Что имеется в виду? Люди, собравшиеся на выставке, в театре, кино, независимо от их религиозных убеждений, собираются там не в качестве верующих, а как посетители, зрители, технический персонал и т. п. Как верующие они приходят в храм, совместно изучают Библию, отправляются в паломничество. Верующие обозначены здесь как специальная категория по типу статей УК, защищающих, например, пассажиров или пешеходов, или пациентов.

Человек, обедающий в кафе, не является там пешеходом, даже если он всегда ходит пешком. Права больного нарушает врач или чиновник, лишивший его льгот, но не вор, ограбивший квартиру больного. Если верующего клиента обсчитали или обхамили, то, хотя его чувства оскорблены, он становится потерпевшим как гражданин или как покупатель, но не как верующий (то, что в названии статьи говорится о чувствах граждан, значения не имеет; состав деяния определяется только диспозицией).

Верующий, пришедший в бордель, вряд ли вправе жаловаться на оскорбление своих религиозных чувств, они могут быть оскорблены, но это его личное дело: в публичном доме бывают клиенты, а не верующие, даже если последние встречаются, и не так редко, и среди клиентов. Вошедший в женский монастырь в шортах или в мужской — декольте, скорее всего не имеет умысла оскорбить насельников. Публицист вроде Познера, сказавши с экрана вещи оскорбительные в представлении определенного типа верующих, делает это в корректной форме, и это никак не может быть расценено как выражающее явное неуважение к обществу. Во всех этих случаях статья 148 не применима. Или, например, какое-нибудь, пусть и публичное, и оскорбительное, и явно неуважительное выступление в адрес «православного казачества» или вообще «православного русского народа» — и это не подпадает под статью 148 УК, так как она защищает «религиозные чувства верующих», а не их национальные, патриотические и иные чувства. Объектом преступления являются чувства исключительно религиозного характера.

Да, следствие и суд в РФ далеко не всегда юридически добросовестно толкуют нормы УК. Бывает обвиняемый отдавал свое, а ему вменяют кражу; купил — а квалифицируют «продал». Так что вышеизложенное понимание статьи 148, как и любое другое, в формальном смысле не обязательно для следствия, прокурора и суда. Тем более что закон в РФ применяется по обычаю с обвинительным уклоном. Но и с учетом этого объективного фактора закон от 29 июня 2013 года получился смягчающим уголовную репрессию за «богохульства».

Дело в том, что любого, кого могут подвести сегодня под новую статью 148 (о чувствах верующих) и до ее появления в УК легко и непринужденно судили и даже сажали по статьям 282 (за возбуждение ненависти и вражды по признаку отношения к религии, как по делам Сахаровского центра), 213 (хулиганство по мотивам религиозной ненависти или вражды, как в случае с Pussy Riot), 214 (вандализм антирелигиозного содержания). Случись отправление панк-молебна после появления поправок о чувствах верующих, преследование его участниц велось бы по части второй статьи 148 (за преступление небольшой тяжести), а не по части второй статьи 213 (тяжкое преступление, до семи лет лишения свободы, по которой их и судили). Как ни велик произвол, вменять общую статью при наличии специальной все же не принято. Тем более что и по новой статье можно, при желании, дать ту же «двушечку». Можно, но сложнее, ведь

надо учитывать отсутствие судимости, наличие детей и т. п. За преступления небольшой тяжести ранее не судимых все же обычно не сажают.

Думаю, что вегетарианским закон о чувствах верующих сделался не случайно. Власти сочли достаточным ограничиться поднятой вокруг «традиционных ценностей» пропагандистской кампанией. Недаром представлявший законопроект в первом чтении председатель думского комитета по религиозным организациям Яков Нилов раза четыре повторил, что авторы категорически не желают устраивать «бутовский полигон». Недаром и на Президентском совете по развитию гражданского общества и правам человека с критикой проекта выступила Ирина Хакамада, никогда не играющая в опасные игры.

Закон и не работает. И не потому, что нет уголовных дел такого типа. Но подразделения «Э» (по борьбе с экстремизмом) и обслуживающий их следственный аппарат по-прежнему оперируют более вменяемой и более строгой статьей 282. Религиозно окрашенные политические преследования по статье 282 (как якобы в защиту верующих, так и против них — дела мусульман и свидетелей Иеговы) составляют не теоретическую, а вполне конкретную правозащитную проблему, актуальность которой не уменьшается уже лет пятнадцать. Дел по статье 148 не возбуждается, репрессивного потенциала в ней вроде бы нет. Кодекс и так под завязку наполнен антиэкстремистскими нормами, отпочковавшимися от все той же статьи 282. Реальных, в человеческом измерении, последствий принятие закона о чувствах верующих не повлекло.

При всем том закон об оскорблении религиозных чувств представляет собой очередной этап в клерикализации российского законодательства, еще одно отступление от основ конституционного строя — принципа светского государства. Показательно, что доказывая нужность такого закона, уже упоминавшийся депутат Нилов привел в пример осквернение храма в Калининграде, назвав его «собором Балтийского флота». Ему, председателю комитета по делам религиозных организаций, и в голову не приходит, что наличие в Вооруженных силах собственных соборов, куда строем водят солдат и матросов, прямо нарушает Федеральный закон «О статусе военнослужащих», по которому военнослужащие вправе участвовать в богослужениях и религиозных церемониях только как частные лица, командование не вправе использовать свои служебные полномочия в интересах каких-либо конфессий, государство не вправе обеспечивать «отправление религиозных обрядов», которые на территории воинской

части могут совершаться только «по просьбе военнослужащих за счет их собственных средств с разрешения командира» (статья 8). Это закон, принятый в 1998 году, действует сегодня, как действуют Основы законодательства о культуре 1992 года, закрепляющие приоритет прав человека в области культурной деятельности по отношению к правам религиозных организаций (статья 9). Равно как никто не отменял, да и вряд ли рискнет отменить провозглашенную Верховным Советом в 1991 году Декларацию прав и свобод человека и гражданина, гарантирующую в числе прочего равную свободу религиозной и атеистической деятельности, равные права распространять религиозные или атеистические убеждения и действовать в соответствии с ними (статья 14). Последнее означает полную легальность активных антирелигиозных выступлений, а не только право быть атеистом у себя на кухне. Антирелигиозные акции могут не нравиться верующим, и наоборот. Но места государству здесь нет — если только не потребуется разнимать дерущихся. Впрочем, в тех странах, где государство не является ни атеистическим, ни клерикальным, драк между верующими и неверующими обычно не возникает; а если кто и дерется, так это верующие между собой.

В государствах, прошедших уже свое средневековье, или обошедших без оно, как США, вообще не нужно специальное законодательство о религии; в Штатах его и не было, в Европе происходит его постепенное отмирание. Статус религиозных организаций ничем не отличается (не должен отличаться) от статуса других общественных объединений. Правда, принятие в 1990 году Верховным Советом РСФСР Закона «О свободе вероисповеданий», а следом Верховным Советом СССР аналогичного союзного закона, было неизбежным и оправданным после 70-ти лет гонений на религию. Законы 1990 года восстановили религиозные свободы, ликвидировали государственные надзор и вмешательство, но не превратили каких-либо верующих или верующих вообще в привилегированную касту.

Законом РСФСР 1990 года было установлено, что «государство в вопросах свободы вероисповеданий и убеждений нейтрально, то есть не становится на сторону какой-либо религии или мировоззрения» (Статья 10).

В Федеральном законе от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» такой нормы уже не было. Зато появилось ограничение прав религиозных объединений в зависимости от срока их появления в РФ. Хотя острота такой дискриминации была снята Конституционным Судом, запретившим распространять 15-летний срок на ра-

нее зарегистрированные организации, нейтралитета в действующем законе 1997 года не стало. В преамбуле, обозначающей суть закона, возник перечень «титульных» религий, конфессии были дифференцированы, появились верующие второго сорта, а затем и религиозные объединения, от принадлежности к которым требуется отречься под страхом уголовного преследования.

Отменять первый российский закон, заменять его законом 1997 года, не следовало. Но сегодня уже и действующий закон нуждается в защите от еще большего огосударствления «традиционных» религиозных институтов, и еще больших ограничительных и запретительных мер в отношении религиозных и антирелигиозных диссидентов.

Так называемая защита чувств верующих есть звено в этом идеологически-полицейском процессе, что не имеет к реальным религиозным людям никакого отношения. Поэтому и говорится о защите неведомых чувств, а не вполне понятных и определенных прав. И что в чувствах верующих такого особенного, что они нуждаются в специальной защите, в отличие от чувств атеистов? Критикуя законопроект, депутат Олег Смолин (КПРФ) отметил: «Нам говорят, что у нерелигиозных людей нет сакрального пространства, другими словами, у них нет ничего святого. Так вот тем, кто так думает, я хочу процитировать выдающегося христианского философа Николая Бердяева, цитирую: «Русский атеизм, который оказался связанным с социализмом, есть религиозный феномен. В основе его лежала любовь к правде... Удивительная жертвоспособность людей нигилистического мирозерцания свидетельствует о том, что нигилизм был своеобразным религиозным феноменом... Это была структура души, из которой выходят святые. Это одинаково можно сказать и про Добролюбова, и про Чернышевского... Воинствующий атеизм русских революционных, социалистических и анархических направлений был вывернутой наизнанку русской религиозностью, русской апокалиптикой». Так что у людей нерелигиозных точно так же есть сакральное пространство, только другое».

Помимо идеологизации и клерикализации законодательства, закон о «чувствах верующих» неприемлем и по более общим соображениям, о чем говорил в прениях депутат от КПРФ Юрий Синельщиков: «Мы с сожалением отмечаем, что в стране остается тенденция, при которой главным регулятором общественных отношений является уголовный закон. Это характерно для нездорового общества».

ИСПОЛНЕНИЕ ГРАЖДАНАМИ РФ ВОИНСКОЙ ОБЯЗАННОСТИ

Комментарий к изменениям федерального законодательства за 2013 — начало 2014 года

Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 288-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания мобилизационного людского резерва» вступил в силу 1 января 2013 года. Для восполнения численного недостатка военнослужащих по контракту (если такая проблема имеется или возникнет) данным законом создается новый вид военной службы — мобилизационный резерв, формируемый на добровольной основе из военнослужащих, находящихся в запасе.

Теперь запас Вооруженных Сил РФ, других войск и военных органов разделен на две категории — мобилизационный резерв (как форма продолжения службы) и мобилизационный ресурс (запас как таковой — прочие граждане, прошедшие службу по призыву или уволенные после завершения контракта).

Резервисты проходят службу по территориальному принципу, т. е. проживают дома и привлекаются к отдельным мероприятиям по мобилизационным предписаниям. Скорее всего, резерв появляется в целях социальной поддержки и защиты от безработицы отставных профессиональных военных.

Критически может быть оценен не сам создаваемый институт, а его законодательное оформление. Развивая существующую тенденцию переноса регулирования с уровня федерального закона на уровень подзаконных актов (что характерно для нынешнего законодательства в целом), данный закон предусматривает возможность возложения на резервистов, помимо

обязанностей по соответствующим воинским должностям, неопределенных «иных обязанностей», «установленных Положением о порядке пребывания граждан Российской Федерации в мобилизационном людском резерве». Положение утверждается Правительством РФ, и хотя закон действует уже более года, этот подзаконный акт еще не принят.

Полномочия, права и обязанности силовых структур, в том числе воинских формирований, должны исчерпывающе устанавливаться только федеральным законом.

Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации» вступил в силу 4 февраля 2014 года.

Такая же ситуация с принятым недавно законом о военной полиции. Если мобилизационный резерв еще можно было ввести путем внесения поправок в действующие законы, то образование военной полиции требовало принятия специального закона, регламентирующего ее деятельность, определяющего статус, права и обязанности сотрудников, то есть аналога закона «О полиции».

Закон же от 3 февраля 2014 года только обозначает создание новой структуры путем внесения нескольких небольших дополнений. В закон «Об обороне» включается следующая запись: «Основные направления деятельности, функции и полномочия военной полиции определяются федеральными конституционными законами, федеральными законами, общевоинскими уставами, Уставом военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». В свою очередь в законе «О статусе военнослужащих» появляется такая новелла: «Для исполнения должностных и специальных обязанностей, в том числе в военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — военная полиция), военнослужащие могут наделяться дополнительными правами на применение оружия, физической силы, специальных средств, предъявление требований, обязательных для исполнения, подчинение строго определенным лицам и другими правами, которые определяются федеральными законами, общевоинскими уставами, Уставом военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — Устав военной полиции) и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Это означает: (1) образуется новая силовая структура с неопределенными полномочиями, объем которых будет определять министр обороны; (2) военная полиция будет привлекаться для исполнения «специальных обязанностей», под которыми можно понимать все что угодно; (3) если обычная полиция вправе использовать оружие, спецсредства, физическую силу в строго оговоренных в федеральном законе случаях, то военная полиция будет полномочна применять силу и оружие помимо закона, при исполнении «специальных обязанностей», по приказу министра обороны или указу президента.

Согласно части 3 статье 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Поэтому полномочия и направления деятельности военной полиции, права и обязанности ее сотрудников, условия применения ими оружия и физической силы должны полностью регулироваться федеральным законом.

В законе также сказано, что военная полиция «предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих», «для противодействия преступности», причем не только в Вооруженных силах, а также для обеспечения... безопасности дорожного движения. Отсутствие четких пределов вмешательства военной полиции в гражданскую сферу чревато ее использованием не только для решения внутренних задач военной организации.

То, что появление этого закона вызвано насущными интересами властей, подтверждается его стремительным прохождением через Парламент. 2 декабря 2013 года Президентом был внесен проект этого закона, а уже 3 февраля его подписал. Менее чем за два месяца, а с вычетом новогодних каникул менее чем за полтора месяца было проведено три чтения, состоялось рассмотрение Советом Федерации. Между тем, по регламенту ГД, после внесения любого законопроекта и после его первого чтения он должен направляться субъектам права законодательной инициативы, что в нормальном режиме требует как минимум двух с половиной месяцев только до второго чтения. Правом законодательной инициативы обладают, в частности, региональные парламенты, в которых проект должен быть получен, изучен, обсужден на пленарном заседании, и составленное по нему заключение или после первого чтения поправки к нему должны быть проголосованы местными депутатами. Между первым и вторым чтением этого проекта прошла неделя. Одно это ставит под сомнение легитимность этого и некоторых других законов, принимаемых в режиме спецоперации.

Показательно и то, что ответственным комитетом, работавшим в Думе с законопроектом и обеспечившим его беспрепятственное прохождение, был назначен не Комитет по обороне, а Комитет по безопасности. Объясняется это тем, что Комитет по обороне принадлежит в этом созыве КПРФ, а Комитет по безопасности — «Единой России».

Федеральный закон от 7 июня 2013 года № 111-ФЗ «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» вступил в силу 1 августа 2013 года.

На тысячу солдат в год вырастет, как уверяет Генштаб, число отправляемых в армию благодаря этому закону. Следует из него то, что граждане РФ, прошедшие военную службу в другом государстве (еще не будучи российскими гражданами), не пользуются теперь, с принятием этого закона, предоставленным им ранее освобождением от военной службы. Новые граждане РФ до исполнения им 27 лет теперь могут быть призваны, даже если уже прошли в свое время срочную военную службу у себя на родине.

Впрочем, освобождение для таких граждан как бы сохраняется. Но только для бывших граждан государств, с которыми на этот счет РФ имеет специальный международный договор. Пока такого договора нет ни с одной страной. Единственное, что есть, — международные двусторонние договоры с несколькими государствами бывшего СССР, такими как Таджикистан, Туркменистан, о прохождении российскими гражданами службы в вооруженных силах этих государств. А значит, освобождение от призыва сохраняется только у тех из проходивших службу в армии другого государства, кто проходил эту службу будучи гражданином РФ.

Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» вступил в силу 1 января 2014 года.

Повышать привлекательность военной службы решили и кнутом, и пряником. Роль кнута играет появившаяся теперь, по этому закону, «черная метка» — «признание гражданина не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований». Граждане, таким образом заклеенные, лишены с 2014 года права находиться на государственной гражданской службе или муниципальной службе. Доказатель-

ством такой неполноценности служит, согласно закону, военный билет, где при зачислении в запас будет ставиться теперь соответствующая запись. Отсутствием законных оснований считается любой случай, когда гражданин не прошел службу по призыву без отсрочки или освобождения, предоставленных решением призывной комиссии.

Закон имеет ярко антиконституционную окраску, так как полностью игнорируются принципы презумпции добросовестности и невиновности, а также право не быть наказанным за те деяния, ответственность за которые не установлена законом. Законом, вводящим ответственность, не может быть закон «о привлекательности» чего-либо. Законом, вводящим наказание в виде запрета на определенную деятельность, является Уголовный кодекс. Потому что запрет занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью — это вид уголовного наказания. Принцип законности, положенный в основу УК, означает что преступность и наказуемость деяния, устанавливается только самим УК. При этом ни одно наказание не может быть необратимым и бесконечным. Даже пожизненно осужденные имеют шанс на УДО, а одним из оснований отказа от смертной казни служит необратимость этого наказания.

Данным же законом вводится наказание без преступления — пожизненное лишение права на определенный вид деятельности. УК же по общему правилу допускает назначение такого наказания на срок до пяти лет в качестве основного и до трех в качестве дополнительного.

Если гражданин без законных оснований не прошел военную службу, это значит, что он или совершил уголовное преступление в виде уклонения от призыва на военную службу, за которое должен был понести наказание по статье 328 УК, или он не был призван по вине должностных лиц, на которых возложен призыв. Даже если некто объективно уклонялся от получения повестки, скитаясь до 27 лет по пустыне, он не несет ответственности за то, что не был привлечен к уголовной ответственности. Не говоря уже о том, что законные основания в действительности были, но таковыми военкоматом или призывной комиссией признаны не были из садистских и коррупционных побуждений.

Комментируемый закон если и повышает привлекательность, то не военной службы по призыву, а службы в военкоматах. Необходимость иметь документальное подтверждение отсрочки или освобождения, чтобы не стать «лишенцем», многократно повышает взяточность тех, кто эти документы выдает.

Невозможно правовым образом объяснить, почему государственная и муниципальная служба оказывается в зависимости от службы военной; почему служба в армии стала условием поступления на госслужбу. По сути это означает милитаризацию госслужбы. И если гражданин, отслуживший в армии, как госслужащий качественно выше не служившего, если армия наделяет человека такими качествами, то надо, как 200 лет назад, не допускать на госслужбу женщин.

Два слова о «прянике». Никакого пряника нет. Наградой за службу по призыву, помимо чувства глубокого удовлетворения, закон предлагает считать преимущественное право демобилизованных, имеющих высшее образование, поступить «на обучение по образовательным программам высшего образования в области экономики и управления и соответствующим дополнительным профессиональным программам в рамках программ и проектов, утверждаемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, в порядке и на условиях, предусмотренных указанными программами и проектами».

Преимущественное право попадания во власть будет реализовываться путем доказывания своих преимуществ перед себе подобными: ведь число желающих наверняка окажется существенно больше разыгрываемых лотов. Порядок и условия пользования этим преимуществом никому не известны, потому что никаких программ и проектов нет. Предоставляемая законом «льгота» оказывается фикцией.

Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 185-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 года) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» вступил в силу в последней редакции 1 января 2014 года.

В Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» внесены следующие изменения:

- ✓ обязательная военная подготовка в школах и колледжах стала частью образовательной программы;
- ✓ НВП в школах и других учебных заведениях объявлена подготовкой не только к военной, но и к любой государственной службе.

Введена новая отсрочка на период обучения на подготовительных отделениях отдельных вузов, перечень которых утверждается Правительством. Эта отсрочка, как и имевшаяся ранее и сохранившаяся отсрочка для завершения общего образования, не лишает гражданина права воспользоваться еще одной образовательной отсрочкой, но только для получения высшего образования по программам бакалавриата и специалитета.

Появилась отсрочка для учащихся религиозных образовательных организаций, имеющих лицензию на образовательную деятельность. При этом лицензирование духовных образовательных организаций имеет фактически разрешительный характер, будучи обусловлено заключением экспертной комиссии. Комиссия оценивает «целесообразность лицензирования данного учреждения» (письмо Минобразования России от 28 ноября 2000 года). Не трудно догадаться, что лицензия выдается, как правило, только «титულным» религиозным организациям, поименованным в преамбуле закона «О свободе совести и о религиозных организациях» (православие, ислам, буддизм и иудаизм).

УЖЕСТОЧЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ГОСИЗМЕНУ

Федеральным законом от 12 ноября 2012 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» внесены следующие изменения:

- 1) абзац первый статьи 275 изложен в следующей редакции: «Государственная измена, то есть совершенные гражданином Российской Федерации шпионаж, выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации»;
- 2) абзац первый статьи 276 изложен в следующей редакции: «Передача, собирание, похищение или хранение в целях передачи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, а также передача или собирание по заданию иностранной разведки или лица, действующего в ее интересах, иных сведений для использования их против безопасности Российской Федерации, то есть шпионаж, если эти деяния совершены иностранным гражданином или лицом без гражданства».

Анализ новых редакций указанных статей вызывает определенные сомнения на предмет их соответствия принципу правовой определенности, что создает опасность нарушения конституционного принципа равенства всех перед законом и судом в практике применения этих норм.

Законы, предусматривающие ограничение на пользование правами и свободами человека, не должны быть произвольными или необоснованными. Правовые нормы, ограничивающие пользование правами и свободами человека, должны быть четко изложены и доступны каждому. Согласно международно-правовым стандартам закон должен быть доступным, недвусмысленным и четко сформулированным, чтобы каждый мог заранее предвидеть с достаточной определенностью незаконность какого-либо конкретного действия. Им должны быть предусмотрены достаточные гарантии и эффективные средства правовой защиты от незаконного или неправомерного введения или применения ограничений прав человека.

Неопределенность как технико-юридический дефект представляет собой логико-языковые отступления, деформации в построении и выражении правовых норм, проявляющиеся в отсутствии точного, полного нормативного правового установления, что неизбежно влечет снижение регулятивных свойств права, затрудняет толкование его норм и препятствует их эффективной реализации.

Как дефект текста неопределенность правового акта проявляется:

- ✓ в языковой (лексической) неопределенности, выступающей следствием нарушения языковых приемов и средств формулирования правовых текстов (употребление глагольно-неопределенных конструкций в безличных предложениях, в использовании свойств слов, словосочетаний и др.);
- ✓ в логической неопределенности как результате несоблюдения принципов и правил формальной логики при подготовке и принятии нормативных правовых актов;
- ✓ в графической неопределенности как следствии нарушения закономерностей и правил организации нормативного правового материала.

Анализ текста закона позволяет выявить все названные проявления неопределенности правового акта.

«В деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации» (статья 275 УК РФ); «сведений для использования их против безопасности Российской Федерации» (статья 276 УК РФ).

Термин «безопасность» не имеет четкой правовой дефиниции. Согласно статье 1 Закона РФ от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности», безопасность — это «... состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Такое определение представляется расплывчатым и нечетким. Кроме того, распространение данного положения на внутреннюю безопасность РФ порождает графическую и логическую неопределенности.

Из определения деятельности «иностранного государства, международной либо иностранной организации или их представителей» исключен признак враждебности (статья 275 УК РФ).

Без данного признака под определение государственной измены могут попасть не нравящиеся властям контакты граждан России с иностранными организациями и лицами, настроенными критически, но не враждебно. Создается ситуация, делающая потенциально опасным любой контакт гражданина РФ с представителями международных правозащитных организаций. При этом невозможно разграничить преступное и не преступное поведение.

«... выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну... ставшую известной ему по службе, работе или учебе...» (статья 275 УК РФ).

Согласно Закону РФ от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне», сохранность государственной тайны гарантируется путем установления ответственности лишь в случаях допуска граждан к государственной тайне в общем или особом порядке (статьи 21, 21.1, 26). Гражданин, которому стали известны какие-либо сведения помимо процедуры допуска к ним «в добровольном порядке», не предупрежденный о неразглашении государственной тайны, не может и не обязан квалифицировать информацию как составляющую государственную либо иную охраняемую тайну, а следовательно, не является субъектом ответственности за разглашение государственной тайны. Противоречие между указанными законами порождает состояние правовой неопределенности.

«... а также передача или собирание по заданию иностранной разведки или лица, действующего в ее интересах, иных сведений...» (статья 276 УК РФ).

Данная формулировка означает объективное вменение шпионажа лицу, передающему какие-либо сведения другому человеку, хотя бы этот

последний не был представителем разведывательных органов иностранного государства. Совершение человеком поступков «в интересах иностранной разведки» — факт оценочный, допускающий произвольные толкования.

Учитывая тяжесть последствий ошибочного и произвольного применения уголовно-правовых норм, общие принципы права предъявляют к ним особенно жесткие требования определенности и конкретности содержания, предельной ясности и полноты описания признаков преступления, наличия четких критериев для определения запрещенного деяния, которые должны быть доступны пониманию, отчетливо сознаваться субъектом преступления и исключать любое иное, тем более расширительное, толкование правоприменительной практикой.

Критерий определенности правовой нормы как конституционное требование к законодателю был сформулирован в ряде постановлений Конституционного суда РФ (в том числе от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР, от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»). В соответствии с позицией Конституционного суда РФ, «общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции РФ), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит, к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона».

Как отметил Конституционный суд РФ в Постановлении от 27 мая 2003 года по делу о проверке конституционности положения статьи 199 УК Российской Федерации, оценка степени определенности содержащихся в законе понятий должна осуществляться исходя не только из самого текста закона, используемых в нем формулировок, но и из их места в системе нормативных предписаний. В контексте этой позиции, необходимо подчеркнуть, что неясные формулировки данного законопроекта не

восполняются положениями других нормативных актов, что усиливает степень правовой неопределенности положений законопроекта.

Неопределенность указанных положений статей УК РФ неизбежно приведет к широкой практике использования не конкретизированного и нечеткого обвинения. А это нарушит важнейшее право обвиняемого — знать, в чем его обвиняют, и защищаться от предъявленного обвинения (пункт «а» части 3 статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Европейский суд многократно отмечал, что «по уголовным делам точное и полное уведомление об обвинениях, вменяемых обвиняемому, и юридическая квалификация, которую суд мог выдвинуть против него, являются существенными условиями справедливого судебного разбирательства» (CommEDH, Chichlian et Ekindjian, Avis, 65). При этом Европейский суд подчеркивал: «Уведомление, предусмотренное в части 3 статьи 6 должно касаться одновременно реальных фактов, вменяемых обвиняемому и которые лежат в основе его обвинения, и их юридической квалификации» (Ibid., 50).

В решениях Европейского суда подчеркивается особая роль содержания обвинительного заключения в реализации права обвиняемого знать, в чем он обвиняется: «Обвинительное заключение играет решающую роль в уголовных преследованиях: начиная с уведомления лицо, привлеченное к участию в деле, является официально уведомленным о юридическом и фактическом основании обвинения, сформулированного против него» (Kamasinski, 79).

Очевидно, что в указанной ситуации будет допущено нарушение изложенных позиций Европейского суда по правам человека и положений статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕРНЕТА ЧАСТНЫМИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ИНФОРМАЦИИ

Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях» действует с 1 августа 2013 года и включает в себя четыре статьи, которыми были внесены изменения в Гражданский кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс и Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Прежде всего следует отметить, что указанный закон распространяет свое действие на защиту исключительных прав на фильмы, телефильмы и кинофильмы. Однако вопросы исключительного права¹ регулируются частью 4 ГК РФ, в которой не используется понятие фильма. В статье 1263 ГК РФ дается более широкое определение аудиовизуального произведения, включающего в себя и кинематографические произведения, к коим относятся фильмы, телефильмы и кинофильмы: «Аудиовизуальным произведением является произведение, состоящее из зафиксированной серии связанных между собой изображений (с сопровождением или без сопровождения звуком) и предназначенное для зрительного и слухового (в случае сопровождения звуком) восприятия с помощью соответствующих технических устройств. Аудиовизуальные произведения включают кинематографические произведения, а также все произведения, выраженные средствами, аналогичными кинематографическим (теле- и ви-

¹Статья 1229 ГК РФ говорит об исключительном праве в единственном числе.

деофильмы и другие подобные произведения), независимо от способа их первоначальной или последующей фиксации».

Вместе с тем в Государственную думу РФ внесен законопроект, распространяющий действие анализируемого закона на все объекты авторских прав. Речь идет о проекте федерального закона № 342640-6 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Законопроект предполагает, что в процессе судебного разбирательства заблокировать или удалить спорную информацию до принятия судом акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу, сможет обладатель исключительных прав на любой продукт интеллектуальной деятельности (книгу, музыкальное произведение, фотографию, фильм и т. п.), в то время как с 1 августа 2013 года это могут делать только обладатели исключительных прав на фильмы. Перед подачей в суд ходатайства о применении обеспечительных мер в гражданском или арбитражном процессе правообладатель должен будет направить информационному посреднику заявление о нарушении авторских и смежных прав. Решение о применении мер государственного принуждения будет вынесено только в случае, если информационный посредник не предпринял действий, необходимых для того, чтобы указанные права не нарушались (подробнее об этом см. в следующем разделе). Возможность заявлять о применении предварительных обеспечительных мер до подачи иска в суд сохранится только у обладателей прав на фильмы. Обладатели исключительных прав на иные продукты интеллектуальной деятельности смогут ходатайствовать о принятии обеспечительных мер после подачи искового заявления. Планируется внести изменения в положения о подведомственности и подсудности споров по защите авторских и смежных прав на материалы, размещенные в Интернете. Суд по интеллектуальным правам будет рассматривать все подобные дела, кроме дел о защите прав на фильмы. В настоящее время такие споры разрешаются либо судами общей юрисдикции, либо арбитражными судами в соответствии с общими правилами подсудности и подведомственности (см. главу 3 ГПК РФ, §§ 1 и 2 главы 4 АПК РФ). Что касается дел по защите исключительных прав на фильмы, они рассматриваются в Московском городском суде, если этот суд принял по ним предварительные обеспечительные меры (часть 3 статьи 26 ГПК РФ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 90 АПК РФ, обеспечительные меры— срочные временные меры, направленные на обеспечение иска или имущественных интересов заявителя. В статье 91 АПК РФ изложен перечень этих мер, в число которых входит, в частности, наложение ареста на денежные средства (в т. ч. денежные средства, которые будут поступать на банковский счет) или иное имущество, принадлежащие ответчику и находящиеся у него или других лиц, запрещение ответчику и другим лицам совершать определенные действия, касающиеся предмета спора.

Закон № 187-ФЗ не ввел в ГПК РФ общих положений о предварительных обеспечительных мерах. Дополнение ГПК РФ статьей 144.1 фактически означает, что предварительные обеспечительные меры могут быть приняты судом только в рамках рассмотрения дел по защите интеллектуальных прав заявителя на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, в информационно-телекоммуникационных сетях, а не в рамках любых дел, которые относятся к подведомственности судов общей юрисдикции.

Из положений новой статьи 144.1 следует, что до предъявления иска суд вправе принять предварительные обеспечительные меры. Их цель — обеспечение защиты исключительных прав на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, заявителя в информационно-телекоммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет. Для принятия предварительных обеспечительных мер от организации или гражданина должно быть подано заявление о предварительном обеспечении защиты исключительных прав на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, в информационно-телекоммуникационных сетях (в т. ч. в сети Интернет).

Заявление о предварительном обеспечении защиты исключительных прав на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, в информационно-телекоммуникационных сетях (в т. ч. в сети Интернет) может быть подано в письменной форме или посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. В таком случае оно должно быть подписано квалифицированной электронной подписью в установленном федеральным законом порядке (пункт 1 статьи 144.1 ГПК РФ). Для этого заявителю нужно посетить страницу Мосгорсуда в сети Интернет по адресу: <https://lk.mos-gor-sud.ru/MccPortal/register>².

²См. Чистякова Л. «Антипиратский» закон // Налоговый вестник. 2013. № 9. С. 20—33.

Анализируемым законом в статью 26 ГПК РФ добавлено положение, согласно которому Московский городской суд рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела, которые связаны с защитой исключительных прав на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, в информационно-телекоммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет, и по которым им приняты предварительные обеспечительные меры.

Данная статья в совокупности с положениями статьи 144.1 ГПК РФ предоставляет Московскому городскому суду право принятия обеспечительных мер при подаче заявления о предварительном обеспечении защиты исключительных прав на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, в информационно-телекоммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет. Для этого заявитель представляет в суд документы, подтверждающие факт использования в информационно-телекоммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет, объектов исключительных прав и права заявителя на данные объекты. Непредставление указанных документов в суд является основанием для вынесения определения об отказе в предварительном обеспечении защиты исключительных прав на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, в информационно-телекоммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет, в котором суд разъясняет право на повторную подачу указанного заявления с выполнением требований настоящей части, а также право на подачу иска в общем порядке. При подаче заявления о предварительном обеспечении защиты исключительных прав на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, в информационно-телекоммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет, в соответствии с настоящей статьей посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте Московского городского суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, документы, подтверждающие факт использования в информационно-телекоммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет, объектов исключительных прав и права заявителя на указанные объекты, могут быть представлены в электронном виде.

Обеспечительные меры предполагают обеспечение ограничения доступа к информации (фильм), если подано заявление об обеспечительных мерах, которое удовлетворено судом. Доступ к спорному фильму на период рассмотрения иска фактически блокируется.

Как указал Пленум Высшего арбитражного суда РФ в Постановлении от 8 октября 2012 года № 60 «О некоторых вопросах, возникших в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным

правам», в силу пункта 4.2 части 1 статьи 33 АПК РФ с учетом пункта 2 статьи 43.4 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (далее — Закон № 1-ФКЗ) дела, указанные в пункте 1 статьи 43.4 Закона № 1-ФКЗ, подведомственны арбитражным судам независимо от субъектного состава участников спорных правоотношений, а также от характера спора. То есть соответствующие дела подсудны Суду по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции.

Однако заявление о предварительном обеспечении защиты исключительных прав на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, в информационно-телекоммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет, может быть подано только в Московский городской суд (пункт 3 статьи 144.1 ГПК РФ).

Рассматриваемый закон предполагает дополнение Федерального Закона № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» статьей 15.2, которая устанавливается обязанности информационного посредника блокировать доступ к спорным фильмам и предоставляет правообладателю право на обращение к информационному посреднику (интернет-провайдеру) или в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации с просьбой о блокировке такого ресурса или интернет-страницы, где размещен оспариваемый фильм: «Правообладатель в случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», фильмов, в том числе кинофильмов, телефильмов, или информации, необходимой для их получения с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, которые распространяются без его разрешения или иного законного основания, вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, с заявлением о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такие фильмы или информацию, на основании вступившего в силу судебного акта».

После получения заявления от правообладателя Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, ин-

формационных технологий и связи, на основании вступившего в силу судебного акта в течение трех рабочих дней:

- 1) определяет провайдера хостинга или иное лицо, обеспечивающее размещение в информационно-телекоммуникационной сети, в т. ч. в сети «Интернет», указанного информационного ресурса, обслуживающего владельца сайта в сети «Интернет», на котором размещена информация, содержащая фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, или информация, необходимая для их получения с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, без разрешения правообладателя или иного законного основания;
- 2) направляет провайдеру хостинга или иному указанному в пункте 1 настоящей части лицу в электронном виде уведомление на русском и английском языках о нарушении исключительных прав на фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, с указанием наименования произведения, его автора, правообладателя, доменного имени и сетевого адреса, позволяющих идентифицировать сайт в сети Интернет, на котором размещена информация, содержащая фильмы, в т. ч. кинофильмы, телефильмы, или информация, необходимая для их получения с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, без разрешения правообладателя или иного законного основания, а также указателей страниц сайта в сети Интернет, позволяющих идентифицировать такую информацию, и с требованием принять меры по удалению такой информации.

После получения сообщения в течение одного рабочего дня с момента получения уведомления, провайдер хостинга обязан проинформировать об этом обслуживаемого ими владельца информационного ресурса и уведомить его о необходимости незамедлительно удалить незаконно размещенную информацию и (или) принять меры по ограничению доступа к ней.

В течение одного рабочего дня с момента получения от провайдера хостинга уведомления о необходимости удалить незаконно размещенную информацию владелец информационного ресурса обязан удалить такую информацию. В случае отказа или бездействия владельца информационного ресурса провайдер обязан ограничить доступ к соответствующему информационному ресурсу не позднее истечения трех рабочих дней с момента получения уведомления.

Данный закон имеет положительную оценку как нормативный акт, обеспечивающий защиту гарантированного статьей 44 Конституции РФ права на интеллектуальную собственность. С другой стороны, к закону можно предъявить и претензии. Основная из них сводится к следующему.

Законодатель наделил Роскомнадзор правом приостановки доступа к интернет-ресурсу, на котором, по мнению правообладателя, размещен видеофайл, на использование которого последний не давал своего согласия. Подобное, как считают многочисленные интернет-компании, создаст угрозу предпринимательской деятельности в информационной сфере. Любой злоумышленник (например, нечестный конкурент) может оставить на каком-либо сайте комментарий со ссылкой на объект авторских или смежных прав. Этого будет достаточно, чтобы ресурс был заблокирован в рамках «обеспечительных мер».

Наделение Роскомнадзора указанными полномочиями значительно усилит позиции органа, и без того не отличающиеся сбалансированностью в системе органов исполнительной власти. Деятельность этой структуры весьма специфична и замыкается на надзоре в области специфических информационных технологий. Подобный законодательный шаг будет способствовать развитию кулуарности и административного усмотрения в решении вопросов о приостановке доступа к информационному ресурсу. Итогом этого станет всем известная коррупция. Органом, который в соответствии с законодательством может проверить Роскомнадзор, является прокуратура РФ. Однако прокуроры не обладают специальными познаниями, необходимыми для проверки форм и методов, используемых этим ведомством для выявления нарушителей. Следовательно, прокурорский надзор в этой сфере без соответствующей его модернизации положительных результатов не принесет³.

Министерство культуры РФ дает следующее пояснение к анализируемому Федеральному закону: «За основу были взяты два критерия — нацеленность на пользователя и участие суда. По ним российский Закон сравнили с зарубежными законодательными и правоприменительными аналогами. По результатам указанного сравнительного анализа получается, что и Copyright Alerts в США, и Digital Economy Act в Великобритании, и HADOPI во Франции, и Copyright (Infringing File Sharing) Amen-

³Стрельников В. «Антипиратский закон» против свободы Интернета // ЭЖ-Юрист. 2013. № 35. С. 1, 4—5, 9.

dment Act в Новой Зеландии, и знаменитая немецкая торрент-практика нацелены на пользователя, тогда как Закон № 187-ФЗ в России даже не затрагивает его. При этом все вышеуказанные западные механизмы дают возможность блокировки без суда, в то время как новый российский Закон предусматривает обязательную экспертизу заявления правообладателя двумя из трех существующих ветвей власти — исполнительной (Роскомнадзор) и судебной (Мосгорсуд). Иными словами, Закон № 187-ФЗ является наиболее учитывающим права пользователей законом. Учитывающим более, чем американские, европейские и другие мировые аналоги. С точки зрения взвешенности решений он, пожалуй, указанные аналоги превосходит, так как подразумевает и обязательное участие суда, и фильтр федерального органа исполнительной власти, что в перечисленных зарубежных странах в отличие от России не реализовано».

Закон № 187-ФЗ содержит нормы, применение которых может нанести значительный вред отрасли информационных технологий. Так, возможность блокировки сетевого адреса по заявлению правообладателя не может быть отнесена к положительным аспектам, поскольку на одном сетевом адресе может находиться множество доменных имен. Следовательно, в результате блокировки сетевого адреса могут быть заблокированы сайты, не имеющие отношения к нарушению интеллектуальных прав.

Закон № 187-ФЗ не устанавливает сроки и обязанность восстановления доступа к ранее заблокированному информационному ресурсу. В Законе указывается: информационный посредник, осуществляющий передачу материалов, не должен знать, что использование соответствующих результатов интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации лицом, инициировавшим передачу материала, содержащего соответствующие результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации, является неправомерным. Такое положение вынудит выполнять требования по блокировке доступа к информационным ресурсам по заявлению любого лица, выступившего в качестве правообладателя, уведомившего информационного посредника, осуществляющего передачу материалов, о происходящем нарушении интеллектуальных прав. Если информационный посредник не выполнит такое требование, он также будет подлежать привлечению к ответственности за нарушение интеллектуальных прав. Но при этом для информационного посредника, осуществляющего передачу материала, будет крайне затруднительно оценивать правомерность действий заявителя.

Не предусматривается система возражений относительно правомерности заявления лица, выступающего в качестве правообладателя. Определение суда о принятии обеспечительных мер может быть обжаловано, но только лицами, участвующими в деле.

Таким образом, законодательством не предусмотрен порядок обжалования определения суда до предъявления иска, а срок рассмотрения апелляционной жалобы на определение суда о принятии обеспечительных мер может составлять до двух месяцев ⁴.

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЛЬЗОВАТЕЛЯХ ИНТЕРНЕТА

5 мая 2014 года Государственной думой был принят Федеральный закон № 97-ФЗ, который в российском интернете сразу же назвали «законом о блогерах» или «законом об усилении контроля за коммуникациями граждан в интернете». Закон был предложен рядом депутатов от всех фракций, в т. ч. Митрофановым, Луговым, Деньгиным и председателем Комитета по безопасности и противодействию коррупции Яровой, в качестве части антитеррористического пакета законопроектов.

Указанный нормативно-правовой акт выдержан в духе запретительного законодательного тренда и иллюстрирует попытки введения механизмов правового регулирования контента в Сети. Он вызвал широчайшую общественную дискуссию и резкую критику со стороны интернет-отрасли и блогосферы.

Кроме фактического приравнивания блогеров к СМИ, закон также возлагает новые обязательства на участников внутрисетевых отношений по распространению информации в интернете, обязует уведомлять Роскомнадзор о начале активности в Сети, запрещает анонимность и вводит весьма значительные штрафы на несоблюдение указанных требований. Текст закона изобилует юридической казуистикой, размытыми и неточными дефинициями и включает неоднозначные технические механизмы реализации закона. Предлагаемое положение о шестимесячном

⁴См. подробнее Васичкин К. А. Ответственность за нарушение интеллектуальных прав в сети Интернет // Законодательство и экономика. 2013. № 9.

обязательном хранении всеми организаторами распространения информации всех логов (информации о пользовательской активности) фактически сводит на нет фундаментальные права человека и гражданина на тайну переписки и тайну частной жизни.

1. Организатором распространения информации в сети «Интернет» является 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».

2. Организатор распространения информации в сети «Интернет» обязан в установленном Правительством Российской Федерации порядке уведомить федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, о начале осуществления деятельности, указанной в части 1 настоящей статьи.

Согласно букве закона любой владелец сайта с функцией обратной связи, а также разработчик софта, содержащего какой угодно функционал по отправлению и получению информации в Сети, обязан уведомить Роскомнадзор о начале своей деятельности. Таким образом, закон фактически распространяет свое действие на весь мир, нарушая один из основных принципов гражданского и уголовного законодательства — действие закона в пространстве. Независимо от того, резидентами какой страны являются владельцы сайта, на каком языке представлена информация, каково содержание сайте, в какой доменной зоне зарегистрирован сайт, где он размещен физически, владелец сайта должен уведомить Роскомнадзор о начале своей работы.

3. Организатор распространения информации в сети «Интернет» обязан хранить на территории Российской Федерации информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и информацию об этих пользователях в течение шести месяцев с момента окончания осуществления таких действий, а также предоставлять указанную информацию уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами.

4. Организатор распространения информации в сети «Интернет» обязан обеспечивать реализацию установленных федеральным органом исполнительной власти в области связи по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, требований к оборудо-

ванию и программно-техническим средствам, используемым указанным организатором в эксплуатируемых им информационных системах, для проведения этими органами в случаях, установленных федеральными законами, мероприятий в целях реализации возложенных на них задач, а также принимать меры по недопущению раскрытия организационных и тактических приемов проведения данных мероприятий. Порядок взаимодействия организаторов распространения информации в сети «Интернет» с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Закон фактически устанавливает, что любой владелец сайта, онлайн сервиса или программного обеспечения обязан осуществлять круглосуточную внесудебную слежку за всеми пользователями интернета и за свой счет осуществлять не санкционированный ни пользователями, ни судом сбор и хранение данных о пользовательской активности. Указанный подход избавляет правоохранительные органы от необходимости нести какие-либо расходы по приобретению дорогостоящего оборудования, необходимого для сбора данных и организации работы по учету и хранению таких данных, возлагая соответствующие расходы на саму отрасль. Вместе с тем указанный принцип очевидно противоречит статьям 23 и 24 Конституции РФ, согласно которым ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения, а сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Таким образом, в России устанавливается режим постоянного контроля за коммуникациями всех пользователей Сети и массового сбора данных, который ранее, согласно разоблачениям Сноудена, осуществлялся спецслужбами США тайно. При этом закон прямо запрещает «организаторам распространения информации» разглашение каких-либо сведений о механизме и способах сбора данных за пользовательской активностью.

5. Обязанности, предусмотренные настоящей статьей, не распространяются на операторов государственных информационных систем, операторов муниципальных информационных систем, операторов связи, оказывающих услуги связи на основании соответствующей лицензии, в части лицензируемой деятельности, а также не распространяются на граждан (физических лиц), осуществляющих указанную в части 1 настоящей статьи деятельность для личных, семейных и домашних нужд. Правительством Российской Федерации в целях применения положений настоящей статьи определяется перечень личных, се-

мейных и домашних нужд при осуществлении деятельности, указанной в части 1 настоящей статьи.

Законодатель вывел провайдеров из-под действия закона, так как они уже осуществляют подобную деятельность с использованием механизма СОПМ-3, который должен быть в обязательном порядке установлен и подключен на оборудовании провайдера. Отнесение той или иной информации к личным, семейным и домашним нуждам для исключения деятельности владельцев определенных информационных ресурсов и программ, а также граждан будет определяться Правительством Российской Федерации.

Статья 10.2. Особенности распространения блогером общедоступной информации.

1. Владелец сайта и (или) страницы сайта в сети «Интернет», на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети «Интернет» (далее — блогер)...

В понимании интернет-пользователей блогер — это владелец и автор интернет-дневника, который использует блог-площадку для донесения до узкого или широкого круга читателей своих мыслей и наблюдений по тому или иному поводу. Однако в законе определено, что блогер — это любой «владелец сайта или страницы» в глобальной сети «Интернет» с посещаемостью в сутки более 3000 человек. Указанное положение вызывает наибольшие недоумения у специалистов, так как закон не определяет механизма подсчета посещаемости страницы или сайта. Алгоритм подсчета посещений, очевидно, будет приведен в подзаконных актах. При этом речь должна идти о числе уникальных посетителей.

...при размещении и использовании указанной информации, в том числе при размещении указанной информации на данных сайтах или странице сайты иными пользователями сети «Интернет», обязан обеспечивать соблюдение законодательства Российской Федерации, в частности:

1) не допускать использование сайта или страницы сайта в сети «Интернет» в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань;

2) проверять достоверность размещаемой общедоступной информации до ее размещения и незамедлительно удалять размещенную недостоверную информацию;

3) не допускать распространение информации о частной жизни гражданина с нарушением гражданского законодательства;

4) соблюдать запреты и ограничения, предусмотренные законодательством Российской Федерации о референдуме и законодательством Российской Федерации о выборах;

5) соблюдать требования законодательства Российской Федерации, регулирующие порядок распространения массовой информации;

6) соблюдать права и законные интересы граждан и организаций, в том числе честь, достоинство и деловую репутацию граждан, деловую репутацию организаций.

Указанные обязательства не вводят каких-либо новшеств, а повторяют положения действующих законов, по которым любой гражданин (не только блогер) должны соблюдать требования российского законодательства и не предпринимать противозаконных действий. Вместе с тем владелец сайта/страницы отвечает не только за содержание информации, размещенной по своей воле, но и несет полную ответственность за содержание всех комментариев, которые оставлены на его сайте/странице посторонними пользователями. Опасения экспертов в связи с включением в текст закона подобного положения сводятся к тому, что указанный инструмент может быть использован для провокации и недобросовестной конкуренции. Противоправной может быть признана фактически любая информация о частной жизни и профессиональной репутации публичных государственных деятелей (в т. ч. о незадекларированных доходах, незаконной деятельности), которая размещается гражданами в рамках проведения общественного контроля, если такая информация не подтверждается решением суда, вступившим в законную силу.

2. При размещении информации на сайте или странице сайта в сети «Интернет» не допускается:

1) использование сайта или страницы сайта в сети «Интернет» в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения заведомо недостоверной информации под видом достоверных сообщений;

2) распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями.

Данные формулировки также вызвали недоумение у многих юристов-практиков и гражданских активистов. Абсолютно непонятно, что подразумевается под «использованием сайта/страницы для сокрытия/фальсификации общественно значимых сведений» и как будут проводиться проверки по сокрытию/фальсификации таких фактов, кем будет устанавли-

ваться то, какие сведения следует признавать общественно значимыми, а какие нет. Закон может быть использован и для привлечения к ответственности граждан и закрытия сайтов, критикующих деятельность публичных политиков и представителей правоохранительных органов, что может повлиять на деятельность многих общественных организаций и движений, связанных с осуществлением гражданских расследований в отношении коррумпированных чиновников и представителей силовых ведомств.

3. Блогер имеет право:

1) свободно искать, получать, передавать и распространять информацию любым способом в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) излагать на своих сайте или странице сайта в сети «Интернет» свои личные суждения и оценки с указанием своего имени или псевдонима;

3) размещать или допускать размещение на своих сайте или странице сайта в сети «Интернет» текстов и (или) иных материалов других пользователей сети «Интернет», если размещение таких текстов и (или) иных материалов не противоречит законодательству Российской Федерации;

4) распространять на возмездной основе рекламу в соответствии с гражданским законодательством, Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» на своих сайте или странице сайта в сети «Интернет».

Никаких дополнительных прав для блогеров, которых бы ранее у них не было, закон не предусматривает. В указанной статье перечислены основные права, представленные каждому человеку в соответствии с пунктом 4 статьи 29 (каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом), пунктом 1 статьи 29 (каждому гарантируется свобода мысли и слова), статьей 34 (каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности). Представляется справедливым замечание Совета по правам человека, что изначальной целью законопроекта, как это было заявлено рядом депутатов, было приравнивание крупных блогеров к СМИ для «защиты прав граждан и упорядочения распространения информации и обмена данными между пользователями в сети «Интернет», однако если владельцам сетевых СМИ предоставлено право по собственному желанию регистрироваться в качестве СМИ, то в отношении блогеров выбран порядок возложения обязательства по принудительной регистрации, за неисполнение которого возможно привлечение к административной ответственности. Кроме того, наделяя блогеров дополнительными обязанностями журналистов

(проверять достоверность информации, осуществлять постоянную самостоятельную модерацию и редактуру комментариев других пользователей, оставленных на сайте/странице), закон не наделяет блогеров дополнительными правами, присущими журналистам, такими как, например, право посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение, право получать доступ к документам и материалам, право быть аккредитованным при госорганах, которые обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи и другими правами, предусмотренными Законом «О средствах массовой информации».

4. Злоупотребление правом на распространение общедоступной информации, выразившееся в нарушении требований частей 1, 2 и 3 настоящей статьи, влечет за собой уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Закон предусматривает довольно серьезную ответственность, вплоть до уголовной, за нарушение обязательств и ограничений, наложенных вышеприведенными нормами.

5. Блогер обязан разместить на своем сайте или странице сайта в сети «Интернет» свои фамилию и инициалы, электронный адрес для направления ему юридически значимых сообщений.

Очевидно, в цифровую эпоху, когда информация о пользователях не санкционированно собирается частными корпорациями и спецслужбами разных стран, одним из основных прав человека является право на анонимность и шифрование, которое гарантирует соблюдение фундаментальных прав человека и гражданина на конфиденциальность частной жизни и тайну личной переписки. Однако закон фактически запрещает право человека на анонимность, вводя обязательство блогеров указывать свою настоящую фамилию и инициалы.

6. Блогер обязан разместить на своем сайте или странице сайта в сети «Интернет» незамедлительно при получении решения суда, вступившее в законную силу и содержащее требование о его опубликовании на данном сайте или странице сайта.

Довольно сомнительной представляется возможность реализации положений закона посредством возложения обязанности на иностранных блогеров публиковать решения российских судов.

7. Владельцы сайтов в сети «Интернет», которые зарегистрированы в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-I «О средствах массовой информации» в качестве сетевых изданий, не являются блогерами.

Указанным пунктом зарегистрированные в качестве СМИ сетевые издания выводятся из-под действия закона. Фактически законопроект вводит в России институт обязательной регистрации любой журналистской или писательской деятельности, предлагая при этом два механизма такой регистрации: либо в качестве СМИ с набором полных прав, предусмотренных специальным законом, либо в качестве блогера с усеченным набором прав.

8. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, ведет реестр сайтов и (или) страниц сайтов в сети «Интернет», на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети «Интернет». В целях обеспечения формирования реестра сайтов и (или) страниц сайтов в сети «Интернет» федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи:

- 1) организует мониторинг сайтов и страниц сайтов в сети «Интернет»;
- 2) утверждает методiku определения количества пользователей сайта или страницы сайта в сети «Интернет» в сутки;
- 3) вправе запрашивать у организаторов распространения информации в сети «Интернет», блогеров и иных лиц информацию, необходимую для ведения такого реестра. Указанные лица обязаны предоставлять запрашиваемую информацию не позднее чем в течение десяти дней со дня получения запроса федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи.

Как уже говорилось, множество вопросов от специалистов посвящено методике определения числа пользователей сайта или страницы, которая в настоящее время вырабатывается Роскомнадзором. При этом нет никаких правовых механизмов воздействия на иностранных владельцев сайтов (таких как Twitter, Facebook, Google) с целью предоставления конфиденциальной информации о пользователях по первому требованию российского регулятора, кроме единственно отлаженного механизма — блокировки сайта целиком на территории всей страны на уровне операторов связи. Однако этот способ воздействия на многомиллионную социальную сеть представляется несоразмерным за неисполнение обязанности

владельца онлайн сервиса по раскрытию данных даже в отношении одного пользователя.

9. В случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», сайтов или страниц сайтов, на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети «Интернет», включая рассмотрение соответствующих обращений граждан или организаций, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи:

1) включает указанные сайт или страницу сайта в сети «Интернет» в реестр сайтов и (или) страниц сайтов в сети «Интернет», на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети «Интернет»;

2) определяет провайдера хостинга или иное обеспечивающее размещение сайта или страницы сайта в сети «Интернет» лицо;

3) направляет провайдеру хостинга или указанному в пункте 2 настоящей части лицу уведомление в электронном виде на русском и английском языках о необходимости предоставления данных, позволяющих идентифицировать блогера.

Пунктом 3 указанной статьи подтверждается нацеленность законодателя осуществлять регулирование не только российского сегмента интернета, так называемого Рунета, а всей глобальной Сети, в том числе сайтов, находящихся даже за пределами российской юрисдикции.

10. В течение трех рабочих дней с момента получения уведомления, указанного в пункте 3 части 9 настоящей статьи, провайдер хостинга или указанное в пункте 2 части 9 настоящей статьи лицо обязаны предоставить данные, позволяющие идентифицировать блогера.

11. После получения данных, указанных в пункте 3 части 9 настоящей статьи, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, направляет блогеру уведомление о включении его сайта или страницы сайта в реестр сайтов и (или) страниц сайтов в сети «Интернет», на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети «Интернет», с указанием требований законодательства Российской Федерации, применимых к данному сайту или странице сайта в сети «Интернет».

12. В случае, если доступ к сайту или странице сайта в сети «Интернет» на протяжении трех месяцев составляет в течение суток менее трех тысяч пользователей сети «Интернет», данный сайт или данная страница сайта в сети «Интернет» по заявлению блогера исключается из реестра сайтов и (или) страниц сайтов в сети «Интернет», на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети «Интернет», о чем блогеру направляется соответствующее уведомление.

ление. Данные сайт или страница сайта в сети «Интернет» могут быть исключены из этого реестра при отсутствии заявления блогера, если доступ к данным сайту или странице сайта в сети «Интернет» на протяжении шести месяцев составляет в течение суток менее трех тысяч пользователей сети «Интернет».

Срок предоставления данных крайне мал, что, помимо новых обязательств, возложенных на хостеров и предусмотренных законами № 139-ФЗ, №187-ФЗ и №398-ФЗ и статьями 15.1—15.3 ФЗ «Об информации» в связи с распространением противоправной информации, потребует расширение штата и функционала сотрудников хостинг-провайдеров. Это может вызывать удорожание услуг хостинга, а также спровоцировать дополнительное основание для бегства хостеров под юрисдикцию других стран.

Закон предусматривает, что регистрация всех «блогеров-трехтысячников» осуществляется принудительно в обязательном порядке, однако исключение из реестра блогеров производится лишь по заявлению самого блогера, в случае если на протяжении трех месяцев суточная посещаемость сайта/страницы составляет менее 3000 человек. В отсутствие личного заявления блогера автоматически исключение из реестра «может быть» произведено лишь по истечении шести месяцев, если ежедневная аудитория составляет менее 3000 человек.

За неисполнение обязательств «организатора распространения информации», возложенных Законом, к нему могут быть применимы меры по федеральной блокировке сайта/страницы/сервиса на уровне Интернет-провайдеров доступа.

Статья 15⁴. Порядок ограничения доступа к информационному ресурсу организатора распространения информации в сети «Интернет»

1. В случае установленного вступившим в законную силу постановлением по делу об административном правонарушении неисполнения организатором распространения информации в сети «Интернет» обязанностей, предусмотренных статьей 101 настоящего Федерального закона, в его адрес (адрес его филиала или представительства) уполномоченным федеральным органом исполнительной власти направляется уведомление, в котором указывается срок исполнения таких обязанностей, составляющий не менее чем пятнадцать дней.

2. В случае неисполнения организатором распространения информации в сети «Интернет» в указанный в уведомлении срок обязанностей, предусмотренных статьей 101 настоящего Федерального закона, доступ к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается данным организатором, до исполнения таких обязанностей ограничивается оператором связи, оказывающим услуги по предоставлению доступа к сети «Интернет», на основании вступив-

шего в законную силу решения суда или решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Порядок взаимодействия уполномоченного федерального органа исполнительной власти с организатором распространения информации в сети «Интернет», порядок направления указанного в части 1 настоящей статьи уведомления, порядок ограничения и возобновления доступа к указанным в части 2 настоящей статьи информационным системам и (или) программам и порядок информирования граждан (физических лиц) о таком ограничении устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В Федеральный закон «Об информации» вводится уже четвертое основание для блокировки ресурсов в интернете. При этом законом устанавливается, что решение по блокировке сайта/сервиса может приниматься в административном порядке по решению Роскомнадзора, что исключает возможность защиты своих прав, а также прав пользователей-потребителей сайта/сервиса в судебном порядке с привлечением владельца или оператора распространения информации по делу в открытом состязательном процессе.

Статья 2. Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях следующие изменения:

1) абзац первый части 1 статьи 3.5 после слов «частью 4 статьи 18.15,» дополнить словами «статьей 19.710,»;

2) статью 13.18 изложить в следующей редакции:

«Статья 13.18. Воспрепятствование уверенному приему радио- и телепрограмм и работе сайтов в сети «Интернет»

1. Воспрепятствование уверенному приему радио- и телепрограмм путем создания искусственных помех —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти сот до одной тысячи рублей; на должностных лиц — от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

2. Воспрепятствование работе сайтов в сети «Интернет», в том числе официальных сайтов органов государственной власти или органов местного самоуправления, за исключением случаев ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет» на основании решения суда или решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти, либо совершение действий, направленных на заведомо незаконное ограничение доступа к таким сайтам, —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти сот до одной тысячи рублей; на должностных лиц — от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.»;

3) главу 13 дополнить статьей 13.31 следующего содержания:

«Статья 13.31. Неисполнение обязанностей организатором распространения информации в сети «Интернет»

1. Неисполнение организатором распространения информации в сети «Интернет» обязанности уведомить уполномоченный федеральный орган ис-

полнительной власти о начале осуществления деятельности 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», —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на должностных лиц — от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц — от ста тысяч до трехсот тысяч рублей.

2. Неисполнение организатором распространения информации в сети «Интернет» установленной федеральным законом обязанности хранить и (или) предоставлять уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и информацию о таких пользователях —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

3. Неисполнение организатором распространения информации в сети «Интернет» обязанности обеспечивать реализацию установленных в соответствии с федеральным законом требований к оборудованию и программно-техническим средствам, используемым указанным организатором в эксплуатируемых им информационных системах, для проведения уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами, мероприятий в целях осуществления таких видов деятельности, а также принимать меры по недопущению раскрытия организационных и тактических приемов проведения указанных мероприятий —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Примечание. За административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.»;

4) дополнить статьей 19.710 следующего содержания:

«Статья 19.710. Непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

1. Непредставление или несвоевременное представление в орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных тех-

нологий и массовых коммуникаций, провайдером хостинга или иным лицом, обеспечивающим размещение сайта или страницы сайта в сети «Интернет», данных, позволяющих идентифицировать блогера, либо представление в указанный орган заведомо недостоверных сведений —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей.

2. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, —

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до тридцати суток.»;

5) в статье 23.1:

а) часть 1 после цифр «13.16,» дополнить словами «частью 2 статьи 13.18, статьями», после цифр «13.28,» дополнить словами «частями 2 и 3 статьи 13.31, статьями»;

б) часть 2 после цифр «19.73,» дополнить словами «частью 2 статьи 19.710,»;

б) в части 1 статьи 23.44 цифры «13.18» заменить словами «частью 1 статьи 13.18, статьями», после цифр «13.30,» дополнить словами «частью 1 статьи 13.31,», после слов «(в пределах своих полномочий)» дополнить словами «, статьей 19.710»;

7) в части 2 статьи 28.3:

а) пункт 1 после слов «частью 2 статьи 13.15,» дополнить словами «частью 2 статьи 13.18,», после цифр «13.30,» дополнить словами «частью 2 статьи 13.31, статьей»;

б) пункт 5б после цифр «13.12,» дополнить словами «частями 2 и 3 статьи 13.31,».

Статья 3

Внести в Федеральный закон от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 28, ст. 2895; 2006, № 31, ст. 3431; 2007, № 7, ст. 835; 2010, № 7, ст. 705; № 31, ст. 4190; 2012, № 31, ст. 4328; № 53, ст. 7578; 2013, № 30, ст. 4062; № 44, ст. 5643; № 48, ст. 6162) следующие изменения:

1) абзац второй пункта 2 статьи 44 после слов «исполнении договора об оказании услуг связи,» дополнить словами «порядок идентификации пользователей услугами связи по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и используемого ими окончательного оборудования,»;

2) в статье 46:

а) абзац третий пункта 1 после слова «функционирования» дополнить словами «, а также требований, предусмотренных пунктом 2 статьи 64 настоящего Федерального закона»;

б) пункт 5 дополнить словами «, а также обеспечивать установку в своей сети связи предоставляемых в порядке, предусмотренном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, технических средств контроля за соблюдением оператором связи установленных статьями 151—154 указанного Федерального закона требований».

За неисполнение новых обязанностей, возложенных на всех участников сетевых отношений — владельцев сайтов, хостеров, администраторов доменов, разработчиков ПО, интернет-сервисов, провайдеров доступа и самих пользователей — закон устанавливает весьма суровые административные меры наказания в виде крупных штрафов:

Неуведомление уполномоченного органа о начале своей деятельности по распространению информации — наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 3000 рублей; на должностных лиц — от 10 000 до 30 000 рублей; на юридических лиц — от 100 000 до 300 000 рублей.

Непредоставление органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности личных данных пользователей, — наложение административного штрафа на граждан в размере от 3000 до 5000 рублей; на должностных лиц — от 30 000 до 50 000 рублей; на юридических лиц — от 300 000 до 500 000 рублей.

Неподключение своих серверов к спецоборудованию «органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности» — наложение административного штрафа на граждан в размере от 3000 до 5000 рублей; на должностных лиц — от 30 000 до 50 000 рублей; на юридических лиц — от 300 000 до 500 000 рублей.

Разглашение или раскрытие информации об организационных и тактических приемах проведения мероприятий по сбору и передачи данных — наложение административного штрафа на граждан в размере от 3000 до 5000 рублей; на должностных лиц — от 30 000 до 50 000 рублей; на юридических лиц — от 300 000 до 500 000 рублей.

Непредставление или несвоевременное представление в Роскомнадзор провайдером хостинга или иным лицом, обеспечивающим размещение сайта или страницы сайта в сети «Интернет», данных, позволяющих идентифицировать блогера, либо представление в указанный орган заведомо недостоверных сведений — наложение административного штрафа

на граждан в размере от 10 000 до 30 000 рублей; на юридических лиц — от 50 000 до 300 000 рублей.

Повторное непредставление личных данных блогера — наложение административного штрафа на граждан в размере от 30 000 до 50 000 рублей; на юридических лиц — от 300 000 до 500 000 рублей или административное приостановление деятельности на срок до тридцати суток.

Статья 4 Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 августа 2014 года.

Закон был принят Государственной думой 22 апреля 2014 г., одобрен Советом Федерации 29 апреля, подписан Президентом 5 мая, опубликован в «Российской газете» 7 мая. Закон вступает в силу в полной мере без каких-либо переходных положений с 1 августа 2014 г. Спешка, с которой была провернута операция по принятию закона, очевидна. В целях реализации законов надлежит разработать не менее 13 подзаконных актов. 2 июня РосКомСвободой были опубликованы первые четыре документа, кулуарно разработанные на скорую руку и полученные от источника из рабочей группы по принятому закону.

Так, например утвержденная версия Регламента по хранению информации и порядку ее предоставления уполномоченным государственным органам, осуществляющими ОРД или обеспечение безопасности Российской Федерации, организаторами распространения информации в сети «Интернет» содержит положение, в соответствии с которым необходимо собирать данные об идентификаторе пользователя, всех его контактах адресной книги и электронной почты, количестве и объеме сообщений, обо всех авторизациях через сторонние сервисы, личной переписке внутри интернет-ресурса, точном времени посещений, DNS-серверах, используемых пользователем, переписке с провайдерами хостинга и регистраторами доменных имен, всей информации, внесенной при регистрации пользователя на интернет-ресурсе, сведения об используемом пользователем оборудовании и ПО, все факты авторизации с точным временем, все факты изменения пользователем своих данных, факты прекращения пользователем использования интернет-сайта, факты о произведенных денежных операциях пользователем с указанием информации о корреспонденте — идентификаторе платежной системы, валюты и суммы, осуществленных транзакциях (с указанием идентификатора платежной системы («электронного кошелька»), сумм прихода либо расхода и ряд других не менее казалось бы конфиденциальных данных, о которых должен знать только инициатор и получатель. Вместе с тем регламент преду-

смачивает случаи, когда организаторы (владельцы сайтов) распространения информации могут заключить соглашение с регулятором, по которому он сможет самостоятельно обеспечить доступ к такой информации о пользователях в полном объеме на постоянной основе и без каких-либо запросов. В таком случае он освобождается от обязанности хранить такую информацию.

Подзаконный акт также пытается определить территориальные границы и круг субъектов в интернете, которые подпадают под установленное законом правовое регулирование. Вместе с тем предпринимаются попытки определить список лиц, в отношении которых будет применен закон.

БЛОКИРОВАНИЕ ДОСТУПА К ЗАПРЕЩЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ В ИНТЕРНЕТЕ

Практика признания информации запрещенной к распространению в России не нова и регламентируется целым корпусом федеральных законов. Предметом настоящего анализа не являются ограничения, накладываемые на публикацию информации, составляющей охраняемую законом тайну — коммерческую, служебную, адвокатскую, налоговую или тайну усыновления. Речь пойдет о том, что власти предрасположены считать необходимым затруднить или вовсе запретить доступ граждан к информации по основаниям этического толка, как это ими понимается.

Первичным нормативно-правовым документом, регулирующим отношения в информационной сфере, служит Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее — ФЗ «Об информации»). Этот акт раскрывает ключевые дефиниции, такие как *информация, доступ к информации, электронный документ, распространение информации, доменное имя* и т. д., закрепляет общие принципы правового регулирования, а также рачительно определяет порядок блокирования доступа.

Для целей нашего анализа определяющее значение имеет общий принцип свободы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом (пункт 1 статьи 3 Закона). Любое ограничение доступа к информации при этом возможно исключительно на основании федерального закона и только в правомерных целях

защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом Конституция РФ устанавливает запрет пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

ФЗ «Об информации» не определяет порядка ограничения доступа к информации, который в каждом отдельном случае может быть различным. Специальные федеральные законы также не всегда содержат требования к процедуре признания информации запрещенной. До вступления в силу поправок в ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «Об информации» и «О связи» главными инструментами блокирования сайтов были антиэкстремистское законодательство и правила регистрации доменных имен.

В 2012 году аналитики Ассоциации АГОРА зафиксировали 608 эпизодов блокирования доступа к интернет-страницам⁵. Одним из самых распространенных оснований для этой цели служил ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Статья 12 закона запрещает использование сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности. Между тем под экстремистской деятельностью понимается множество различных действий, так или иначе связанных с распространением информации: публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; распространение экстремистских материалов; пропаганда нацистской и сходной с ней символики и т. п. Таким образом, у прокуратуры и Роскомнадзора как органов, ответственных за противодействие экстремизму в интернете, есть два основания требовать блокирования доступа к интернет-ресурсам: (1) распространение материалов, включенных в Федеральный список экстремистских материалов, который

⁵Россия как глобальная угроза свободному Интернету. Неправительственный доклад // eLiberator. URL: <http://eliberator.ru/files/АГОРА.НесвободаИнтернета2012.pdf>.

ведет Минюст России, и (2) публикация материалов, по мнению ведомств, возбуждающих, к примеру, социальную рознь.

Заметим, что положения антиэкстремистского законодательства регулярно подвергаются критике за неконкретность и расплывчатость формулировок, допускающих произвольное толкование и применение.

Вопросы вызывает не только неопределенность понятия «социальная группа», из-за чего граждан, критикующих чиновников могут привлекать к ответственности за возбуждение вражды к представителям власти. Качество экспертных заключений, на основании которых, как правило, принимаются решения о признании информационных материалов экстремистскими, также ниже всякой критики. Эксперт Центра «СОВА» Е. Струкова, довольно резко заметила: «Уже давно никого не удивляет некомпетентность экспертов и безграмотность судебных работников, пополняющих Федеральный список экстремистских материалов»⁶.

Как отмечалось в специальном докладе Ассоциации АГОРА «Российские интернет-сервисы на государственной службе»⁷, в последние годы российские власти все чаще пытаются контролировать интернет не напрямую, а через так называемых посредников, в роли которых выступают псевдо-НКО (те, что в англоязычном мире называются GONGO — government-operated non-governmental organisations), зависимые от условий лицензирования провайдеры, регистраторы доменных имен и т. п.

Чрезвычайно удобный способ практически мгновенного блокирования доступа к неудобному сайту, если он зарегистрирован в российских национальных доменах .ru или .рф, российским властям предоставил Координационный центр (КЦ) Национального домена сети Интернет (автономная некоммерческая организация, уполномоченная выполнять функции национальной регистратуры и, соответственно, разрабатывать правила регистрации доменных имен второго уровня).

В ноябре 2011 года КЦ была утверждена новая редакция Правил регистрации доменных имен в доменах .ru и .рф⁸.

⁶Струкова Е. Критическая масса экстремизма // Газета.Ру. 12.11.2012. URL: http://www.gazeta.ru/comments/2012/11/16_a_4855773.shtml.

⁷АГОРА представила доклад «Российские интернет-сервисы на государственной службе» // 25.04.2012. URL: <http://openinform.ru/news/survey/25.04.2012/26728>.

⁸См. на сайте КЦ: <http://cctld.ru/ru/docs/rules.php>.

Ранее Правила позволяли регистратору прекращать делегирование домена в зоне .рф без согласия администратора только на основании судебного акта либо *мотивированного* запроса одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность (что также незаконно, но давало хотя бы некоторые гарантии). Правила для домена .ru вообще не предусматривали такого основания, как запрос силовых ведомств. Новая редакция правил вообще не требует ничего мотивировать и объяснять. Достаточно просто направить соответствующее решение регистратору, не утруждая себя какой-либо аргументацией. После скандала, вызванного публикацией в октябре 2011 года новых Правил, КЦ пришлось оправдываться и вносить коррективы. Спустя несколько месяцев на его сайте появились «разъяснения» спорного пункта ⁹, однако сами Правила остались неизменными.

Еще дальше пошла компания RU-CENTER — один из крупнейших российских регистраторов и фактический монополист в том, что касается геодоменов третьего уровня вида xxx.msk.ru и xxx.spb.ru

Пункт 3.3.6 Регламента регистрации доменов третьего уровня ¹⁰, являющийся обязательным приложением к договору на регистрацию доменного имени, заслуживает того, чтобы быть процитированным полностью:

«3.3.6. Исполнитель вправе незамедлительно прекратить делегирование домена в целях пресечения незаконной деятельности, а также деятельности, наносящей ущерб третьим лицам, в том числе деятельности по распространению и рекламированию порнографических материалов, призывов к насилию, осуществлению экстремистской деятельности, свержению власти и др., а также *деятельности, противоречащей общественным интересам, принципам гуманности и морали, оскорбляющей человеческое достоинство либо религиозные чувства и т. д.* При этом Регистратор вправе самостоятельно давать оценку деятельности Пользователя на предмет нарушения законодательства, в том числе в случаях, когда определение таких действий не закреплено нормативными актами (курсив наш. — МХГ). Определение порнографических материалов опубликова-

⁹Координационный центр разъяснил условия снятия делегирования домена без согласия администратора // Сайт КЦ. 06.03.2012. URL: http://cctld.ru/ru/press_center/news/news_detail.php?ID=3500&phrase_id=61510.

¹⁰См. на сайте RU-CENTER: http://nic.ru/dns/reglaments/regl_15.html.

но на сайте Регистратора по адресу http://www.nic.ru/dns/service/hosting/moral_standards.html».

Особое внимание следует обратить на «и т. д.», которым заканчивается открытый перечень оснований блокирования информации по усмотрению RU-CENTER.

Однако наиболее громкой законодательной инициативой последнего времени в сфере регулирования интернета и цензуры стал так называемый закон о черных списках — Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу ограничения доступа к противоправной информации в сети Интернет».

Вообще речь о том, чтобы предоставить государству право без судебных решений, в оперативном порядке блокировать доступ к «вредной информации» шла давно, однако, когда решение было принято, проект прошел три чтения и был подписан президентом в течение полутора месяцев. Разумеется, никакого публичного обсуждения не было, ни интернет-сообщество, ни гражданское общество, ни даже представителей бизнеса никто ни о чем не спрашивал.

Критика тем не менее звучала громко. Российская ассоциация электронных коммуникаций (РАЭК) предложила целый ряд поправок в законопроект, отметив, что «слишком широкий класс материалов, подлежащих внесению в Реестр на основании решения уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, может привести к злоупотреблениям и саботированию исполнения норм закона. Экспертные оценки, которые будут лежать в основе определения является ли материал «побуждающим к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству» не вызывают доверия и должны быть обоснованы в судебном порядке»¹¹.

¹¹Поправки РАЭК к законопроекту № 89417-6 // Сайт РАЭК. 28.06.2012. URL: <http://raec.ru/times/detail/1530>.

В официальном блоге Google сообщалось: «Негативные последствия от применения закона превысят ожидаемый положительный эффект, поставив под угрозу доступ пользователей к легальным ресурсам»¹².

«Живой Журнал» заявил: «Поправки в закон могут привести к введению цензуры в русскоязычном сегменте Интернета, созданию черного списка и стоп-листов и блокировке отдельных сайтов. К сожалению, практика применения законодательства в России говорит о высокой вероятности именно этого, худшего сценария»¹³.

Высказался «Яндекс»: «Предложенные методы дают почву для возможных злоупотреблений и вызывают многочисленные вопросы со стороны пользователей и представителей интернет-компаний»¹⁴.

10 июля 2012 г., накануне принятия законопроекта сразу во втором и третьем чтениях, русскоязычная Википедия на один день прекратила работу в знак протеста против введения цензуры¹⁵. В специальном пресс-релизе заявлялось: «Лоббисты и активисты, поддерживающие данные поправки, утверждают, что они направлены исключительно против контента наподобие детской порнографии «и тому подобных вещей», но следование положениям и формулировкам, вынесенным на обсуждение, повлечет создание в России аналога «великого китайского файервола». Акцию поддержали «Яндекс», «Живой Журнал», «Луркоморье», «ВКонтакте», «Два.ч» и ряд других сервисов и порталов.

Законопроект критиковала и представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Д. Миятович за непрозрачность процедур, исключение суда из процесса принятия решений о блокировке сайтов и неясные критерии отнесения информации к категории запрещенной: «Любая попытка запретить нечетко определенные типы контента в Интернете при отсутствии прозрачной процедуры, скорее всего, приведет к чрезмерному бло-

¹²Новый закон угрожает свободному Интернету // Официал. блог Google Россия. 12.07.2012. URL: <http://googlerussiablog.blogspot.ru/2012/07/blog-post.html>.

¹³ Живой Журнал за свободу информации // Живой Журнал. 10.07.2012. URL: <http://livejournal.livejournal.com/19317.html>.

¹⁴Доступ к соответствующей записи ограничен либо запись удалена: http://clubs.ya.ru/companu/replies.xml?item_no=48073.

¹⁵Забастовка Википедии на русском языке // Википедия. [до 10.07.2012.] URL: <http://wikimedia.ru/blog/2012/07/10/zabastovka-vikipedii-na-russkom-yazyke>.

кированию контента, а возможно, и к цензуре, что в результате будет препятствовать свободному информационному потоку»¹⁶.

Уже после вступления закона в силу и нескольких месяцев его применения на дефекты регулирования обратил внимание уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. Лукин, отметивший в своем ежегодном докладе, что «понимая и разделяя мотивы, побудившие законодателей разработать перечисленные законы, Уполномоченный полагал бы все же необходимым в наступившем году осуществить мониторинг их применения на предмет выявления возможных пробелов и недочетов, в том числе обусловленных их необъяснимо быстрым принятием»¹⁷.

Суть закона заключается в «создании Единого реестра 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». Реестр ведет уполномоченная организация (на ее роль изначально претендовала Лига безопасного интернета) или государственный орган (в настоящее время — Роскомнадзор), который на основании заключений, выданных специалистами ФСКН, Роспотребнадзора или Роскомнадзора принимает решение о включении в реестр отдельных страниц, сайтов или целых IP-адресов.

В реестр попадают сайты, которые содержат две категории запрещенной информации: (1) признанную запрещенной судебным актом и (2) признанную запрещенной решением органа исполнительной власти, уполномоченного правительством. К первой категории относится детская порнография, информация о способах изготовления и употребления наркотиков и информация о способах совершения самоубийства, а также призывы к совершению самоубийства. Ко второй — любая информация, признанная судом запрещенной. Например, экстремистские материалы.

В апреле 2013 года принят закон, дополняющий перечень материалов, блокируемых без судебного решения, *информацией о несовершеннолетнем,*

¹⁶Планы по введению «черного списка» интернет-сайтов способны привести к цензуре — предупредила Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ // Сайт ОБСЕ. 10.07.2012. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/92029>.

¹⁷Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год. // Рос. газ. 29.03.2013. URL: <http://rg.ru/2013ф/03/29/lukin-dok.html>.

*пострадавшим в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено федеральными законами*¹⁸.

Заметим, что вновь, как и в других новых законах, ограничение прав и свобод производится на основе чрезвычайно расплывчатой нормы (в первоначальной редакции речь вообще шла о возможности внесудебной блокировки «информации, побуждающей детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью»). Причем следует иметь в виду, что перечень оснований для внесудебной блокировки неизбежно будет расти хотя бы потому, что ФЗ «О защите детей от информации...» содержит чрезвычайно широкий круг запретных тем. В соответствии с частью 2 статьи 5 Закона, «к информации, запрещенной для распространения среди детей, относится информация:

1) побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству;

2) способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;

3) обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

4) отрицающая семейные ценности и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи;

5) оправдывающая противоправное поведение;

6) содержащая нецензурную брань;

7) содержащая информацию порнографического характера».

Разумеется, четкие критерии отнесения информации к перечисленным категориям в законодательстве отсутствуют, поскольку в принципе вряд

¹⁸Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части ограничения распространения информации о несовершеннолетних, пострадавших в результате противоправных действий (бездействия)» // Рос. газ. 10.04.2013. № 6053. URL: <http://www.rg.ru/2013/04/10/deti-dok.html>.

ли могут быть выработаны. Между тем включение в реестр означает, что все провайдеры обязаны блокировать доступ к этой информации для своих абонентов. Таким образом, владелец сайта вынужден будет либо удалить информацию, в отношении которой неизвестным экспертом по неопределенным основаниям принято решение о запрещении, либо обжаловать блокировку в суде. При этом нужно быть готовым к тому, что с учетом скорости работы российских судов сайт может быть заблокирован в течение длительного времени.

Методики, по которым проводится оценка информации и личности экспертов, так же как и сами экспертные заключения ни общественности, ни владельцам заблокированных сайтов недоступны. В лучшем случае они могут рассчитывать получить от провайдера копию решения госоргана о признании информации запрещенной. Однако никакой полезной информации, за исключением номера и даты решения, которое можно обжаловать, в этом документе не содержится. Попытаться добыть больше сведений можно лишь, обратившись в суд и истребовав заключение и методики, а также вызывав экспертов для допроса.

Закрытым является также полный перечень заблокированных ресурсов. Рядовой пользователь может лишь проверить на официальном сайте www.zapret-info.gov.ru, не находится ли в реестре конкретный адрес, сайт или страница.

Кроме неопределенности оснований блокировки, серьезную проблему представляет также способ ее осуществления. В законе сказано, что блокирование может осуществляться по доменному имени, по универсальному указателю страницы или по сетевому адресу. Таким образом, из-за одной страницы, содержащей неудобную информацию, может оказаться заблокирован не только целый сайт, но даже IP-адрес, который может оказаться общим для десятков не связанных между собой ресурсов. По данным портала РосКомСвобода, на 11 марта 2013 г. в Реестре содержалось 237 IP-адреса, что привело к принудительной блокировке более 4,5 тысяч ресурсов, деливших адрес с запрещенными¹⁹.

Единственным способом защиты своих прав для владельцев таким образом заблокированных сайтов служит обжалование незаконных дей-

¹⁹Мониторинг Реестра: очередные сотни неправомерных блокировок и новый метод внесудебного закрытия ресурсов // РосКомСвобода. 11.03.2013. URL: <http://rublacklist.net/4596>.

ствий Роскомнадзора или иных уполномоченных органов по внесению IP-адреса в Реестр в суде в порядке статьи 254 Гражданского процессуального кодекса РФ либо в арбитражном суде в порядке статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Годом ранее свою позицию о роли провайдера в блокировании доступа высказывал Верховный суд РФ²⁰, указав, что предоставляя техническую возможность доступа к запрещенной законом информации, провайдер фактически выступает ее распространителем в отношении других лиц. Имея техническую возможность, он должен в силу закона принять меры по ограничению доступа к интернет-сайту. Тем самым провайдер ставится в положение, когда он вынужден сначала исполнить даже заведомо незаконное решение о блокировке и только после этого может его обжаловать. Понятно, что в подавляющем большинстве случаев провайдеры, полностью зависимые от лицензионных условий, не станут спорить и в интересах сохранения комфортных условий ведения бизнеса просто подчинятся.

Закон «о черных списках» и решения, принимаемые на его основе, с очевидностью не проходят «тест на соблюдение трех условий» ЕСПЧ, в соответствии с которым любые ограничения прав и свобод приемлемы только, если они предусмотрены законом, преследуют законную цель и необходимы в демократическом обществе.

Закон ставит своей целью защиту детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Однако фактически он ограничивает доступ к неопределенному кругу информации всем пользователям Сети. Государство так и не смогло аргументировать наличие неотложной общественной потребности введения полной внесудебной блокировки целых сайтов и IP-адресов, при том что такое блокирование международное право рассматривает как чрезвычайную и исключительную меру, аналогичную запрету на выход газет или вещание в эфире.

Закон не отвечает требованиям правовой определенности, так как не позволяет гражданам обоснованно предвидеть последствия своих действий. Более того, механизм исполнения закона таков, что даже владельцы сайтов, к которым государство не предъявляет никаких претензий, могут столкнуться с ограничениями их конституционного права только лишь потому, что их сайт делит IP-адрес с запрещенным ресурсом.

²⁰Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 10 мая 2011 г. № 58-Впр11-2: http://www.vsr.ru/print_page.php?id=7647.

Следствием закрытости процедур признания информации запрещенной, методик, по которым проводится оценка, порядка назначения экспертов становится существенное ограничение возможностей владельца заблокированного ресурса в судебной защите, поскольку такого рода сведения необходимы при подготовке жалобы.

Известно лишь о нескольких случаях обжалования включения в Реестр и блокирования доступа к сайтам. Однако решения судов по этим делам могут иметь определяющее значение для ситуации с регулированием в сфере интернета.

АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Ситуация с «законом о черных списках», как условно называют корпус норм, содержащихся в ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», ФЗ «Об информации» и Постановлении Правительства РФ от 26 октября 2012 г. № 1101, лишний раз подтверждает тезис, что хуже плохого закона может быть только плохое правоприменение. В итоге идея упорядочения регулирования правоотношений в интернете, активно продвигаемая рядом депутатов, полностью дискредитирована. Исправить ситуацию может только серьезная переработка идеологии закона, которой будет сопутствовать закрепление гарантий соблюдения конституционной свободы выражения мнения.

Уже сейчас видно, что издержки, в том числе экономические и репутационные, которые несет Россия в связи с реализацией закона, намного превышают его ничем не подтвержденную пользу. Действительно, не существует никаких обоснованных исследований, подтверждающих позитивное влияние закона на сохранение здоровья и развитие детей. «Эффект Стрейзанд» и сама природа интернета приводят к тому, что любая запрещенная информация мгновенно начинает неограниченно распространяться и копироваться. Заблокировать все удастся, только полностью отключив Рунет по северокарейскому образцу.

С другой стороны, применение закона критикуют представители интернет-отрасли в лице Российской ассоциации электронных коммуникаций, считающие, его опасным для развития Рунета, негативно влияющим на бизнес и способным привести к разорению многих региональных СМИ.

Закон нанес серьезный удар по репутации российских властей как на международном уровне, так и внутри страны. Многочисленные необоснованные блокировки суперпопулярных ресурсов вроде Wikipedia, Lurkmore.to и RuTracker.org вызвали сначала негодование, а позже и смех миллионов российских пользователей интернета. Злобные пресс-релизы Роспотребнадзора, безграмотные «экспертные оценки», на основании которых блокировались отдельные посты в социальных сетях и целые интернет-сервисы, жалобы Роскомнадзора о нехватке квалифицированных специалистов для ведения реестра, война с вымышленными наркотиками — на все это невозможно было реагировать иначе чем хохотом и издевками.

Небольшое число судебных жалоб на необоснованные блокировки не должно вводить в заблуждение — это только начало, число заявлений непременно будет расти. Отказы, которые штампуют российские суды, будут компенсированы значительно возросшей скоростью рассмотрения дел ЕСПЧ. Кстати, всего несколько месяцев назад ЕСПЧ обязал Турцию выплатить 8,5 тысяч евро владельцу незаконно заблокированного сайта. Умножьте эту сумму на 13 500 (максимальное число сайтов, заблокированных по «закону о черных списках») и вы получите больше ста миллионов евро, которые потенциально могут быть взысканы с нашей страны в результате действий депутатов, чиновников и судей.

Закон о «черных списках сайтов» действует уже вполне достаточное время, чтобы оценить практику его применения и эффективность установленных им механизмов контроля за содержанием материалов, распространяемых в интернете.

Когда в России начали активно обсуждать идею фильтрации контента в целях защиты детей, представители интернет-сообщества и онлайн-бизнеса практически единодушно высказывались о том, что предлагаемые способы борьбы с «вредной» информацией приведут совсем не к тем результатам, о которых заявляют авторы законопроекта.

На круглом столе в студии телеканала «Дождь» один из авторов, депутат Госдумы из фракции «Единой России» С. Железняк, заявлял: «Наша задача, конечно же, защита, а не нападение... Защита наших детей от той информации, которая прямо может повредить их здоровью и даже жизни»²¹.

²¹Черные списки интернета — защита или нападение. Полная версия. Часть 1. // Дождь. 18.07.2012. URL: http://tvrain.ru/articles/chernye_spiski_interneta_zaschita_ili_napadenie_polnaja_versija-328221.

Авторы доклада Центра изучения интернета и общества Российской экономической школы, опубликованного в 2012 года, утверждали: «Применяемый правительством РФ разрозненный подход к регулированию Интернета путем регулирования вредного контента в соответствии с законом № 436 [ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»] может подорвать развитие ИКТ, нарушить гражданские свободы и препятствовать развитию компьютерной грамотности»²².

Цифровая осведомленность наших сограждан в связи с принятием закона скорее выросла, во всяком случае в тех вопросах, которые связаны с использованием анонимайзеров и VPN-клиентов. Однако по свободе слова закон «о черных списках» нанес сокрушительный удар. Дело даже не в том, что тысячи сайтов оказываются недоступными по сомнительным основаниям без какого бы то ни было судебного или общественного контроля. Законодательное закрепление возможности произвольного блокирования не только отдельных страниц, но и целых IP-адресов, приводит к размытию правовой системы, развращает правоприменителей, а в конечном итоге подрывает основы конституционного строя.

Напомним, что цель «черных списков» — защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Для достижения этой, несомненно, благородной цели миллионы взрослых дееспособных граждан России ограничены в конституционном праве свободно получать информацию и лишены доступа к тысячам сайтов, владельцам которых даже не предъявлялось претензий в связи с их содержанием. Такое положение вещей нарушает не только часть 3 статьи 55 Конституции России, которая устанавливает, что 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. Закон «о черных списках» и в особенности практика его применения противоречат и комплексу международно-правовых обязательств нашей страны.

²²Безопасность детей в интернете: международный опыт и вызовы России / Л. Фенвик, А. Киселев, Д. Аносова, Д. Кот. М.: Центр изучения интернета и об-ва; Росс. экономич. школа, 2012. С. 55. URL: <http://ru.scribd.com/doc/104489771/Безопасность-детей-в-интернете-международный-опыт-и-вызовы-для-России>.

Вступая в Совет Европы, Россия обязалась соблюдать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, а также признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по всем вопросам толкования и применения Конвенции. Часть 2 статьи 10 Конвенции требует от государства в каждом случае ограничения прав и свобод строго оценивать действительную необходимость такого ограничения в демократическом обществе и пропорциональность применяемых мер заявленной правомерной цели. В этом смысле положения части 3 статьи 55 Конституции полностью соответствуют статье Конвенции.

Широко применяемая практика внесения в Реестр IP-адресов, в результате чего блокируются тысячи «невиновных» ресурсов, явно нарушает принцип пропорциональности ограничения. Именно так оценил ЕСПЧ схожую ситуацию в деле «Ахмет Йилдырым против Турции» (решение от 18 декабря 2012 г.) о блокировании IP-адреса. Заявитель — владелец и администратор частного сайта в системе Google Sites, на котором он публиковал академические статьи и свои мнения по различным вопросам. Его ресурс оказался заблокированным после того, как в рамках уголовного дела об оскорблении памяти Ататюрка суд города Дензили в качестве обеспечительной меры вынес постановление о блокировании доступа к сайту обвиняемого. Управление телекоммуникаций Турции (аналог нашего Роскомнадзора), ссылаясь на техническую невозможность точечного блокирования указанного сайта, заблокировало доступ ко всему сервису sites.google.com, в результате чего пострадал и сайт заявителя. ЕСПЧ пришел к выводу, что вмешательство государства в осуществление права заявителя на свободу выражения мнения было ограничено неправомерно, указав, в частности, что отсутствие четкой правовой базы, позволяющей регулировать процесс ограничения свободы информации в интернете, противоречит гарантиям права на свободу выражения.

Заметим, Совместная декларация ООН, ОБСЕ и ОАГ о свободе Интернета, принятая 1 июня 2012 г. устанавливает, что принудительное блокирование целиком веб-сайтов и IP-адресов является исключительной мерой, аналогичной запрещению газет и вещания. Невозможно представить, чтобы в демократической стране выход газеты или вещание телеканала прекращались без судебного решения. Однако, когда дело касается IP-адреса или доменного имени, никаких проблем с этим не возникает, несмотря на то что с точки зрения принципов международного права о свободе информации прекращение работы, скажем, Первого канала ни-

чем не отличается от блокирования провайдерами доступа к IP-адресам YouTube или даже отдельного частного блога.

Проанализировав доступную информацию о применении статьи 15.1 ФЗ «Об информации», а также Правил создания, формирования и ведения единой автоматизированной информационной системы «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 октября 2012 г. № 1101, можно сделать вывод, что закон не соответствует требованиям правовой определенности, а Правила вводят фактически обязательное включение в Реестр IP-адресов, что постоянно будет приводить к необоснованным блокировкам.

Так, по данным проекта РосКомСвобода, 98,9% доменов блокируются неправомерно²³.

К сожалению, в окончательных редакциях законопроекта «о черных списках» и Постановления № 1101 были полностью проигнорированы рекомендации экспертов Российской ассоциации электронных коммуникаций (РАЭК) уточнить понятийный аппарат и отказаться от блокирования IP-адресов²⁴.

В пояснительной записке к законопроекту говорилось, что «российское законодательство в части принудительного блокирования интернет-страниц, содержащих информацию, распространение которой запрещено, существенно отстает от лучших мировых аналогов»²⁵. Если это и было так, то теперь Россия значительно их «опережает». Директор по связям с государственными органами Mail.Ru Group М. Якушев заметил: «Это не китайский вариант, это вариант, видимо, каких-то более отстающих стран, которые стремятся контролировать информационное про-

²³По состоянию на 5 сентября 2013 г. См.: <http://reestr.rublacklist.net>.

²⁴Рекомендации Интернет-отрасли по исполнению № 139-ФЗ согласованы и направлены в органы государственной власти. Официальный сайт РАЭК, 28 августа 2012 года // РАЭК. 28.08.2012. URL: <http://raec.ru/times/detail/1721>.

²⁵См. на сайте Госдумы РФ: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka-New%29?OpenAgent&RN=89417-6&02>.

странство данной страны, например исходя из религиозных соображений вроде государственной исламской религии»²⁶.

Особенно это касается оснований для блокировки и судебного контроля за реализацией закона. В настоящее время к перечню оснований для внесудебного блокирования доступа к информации в интернете, включавшему в себя три позиции — детская порнография, пропаганда наркотиков и инструкции по совершению самоубийства, — без какого-либо обоснования добавлен еще один пункт: информация о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено федеральными законами, например персональные данные, такие как фамилия, имя, отчество, дата рождения, место работы или учебы, а также фото- и видеоизображения несовершеннолетнего, аудиозапись его голоса, персональные данные родителей и т. д.

Во время короткого общественного обсуждения эксперты РАЭК — ключевого объединения участников интернет-отрасли — указывали, что законопроект противоречит Конституции и представляет опасность для развития интернета в России²⁷. Если насчет запрета распространения детской порнографии в мире существует некий консенсус (не говоря о разных подходах к определению этого понятия), то призывы к самоубийству — исключительно российское ноу-хау.

Собственно, 8 апреля 2012 г., когда перечень был дополнен, произошло то, чего опасались эксперты еще до вступления закона в силу: создав и отработав механизм оперативного блокирования информации в интернете, власти начали расширение списка оснований. Теперь уже предлагается внести материалы, оскорбляющие чувства верующих, объекты интеллектуальной собственности, по которым есть обращение правообладателя, сведения о частной жизни граждан (включая зарубежную недвижимость чиновников) и т. п.

Отношение интернет-сообщества к таким инициативам очень наглядно продемонстрировало исследование, проведенное компанией Wobot по заказу фонда «Общественное мнение» (ФОМ). Авторы, проанализи-

²⁶ «Это не китайский вариант, это вариант каких-то более отсталых стран» // Коммерсантъ FM, 11.07.2012. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1978372>

²⁷ Позиция РАЭК в отношении законопроекта № 109392-6 // РАЭК. 25.03.2013. URL: <http://raec.ru/times/detail/2415>.

ровав обсуждение в блогосфере деятельности Роскомнадзора по созданию Реестра запрещенных сайтов в первый месяц его работы, сделали вывод, что «создание реестра запрещенных сайтов вызвало бурную негативную реакцию у пользователей интернета, что связано с устоявшимся отношением российских пользователей к информации, размещенной в сети, как свободной и общедоступной»²⁸. С тех пор ситуация вряд ли сильно изменилась, а термин «черные списки» давно уже вытеснен другим, менее академичным, но гораздо более звучным — «г...нореестр».

При этом сайт zapret-info.gov.ru пользовался явной популярностью. Как заявляли представители Роскомнадзора, за первые 12 часов работы ресурса на нем побывало 100 000 уникальных посетителей²⁹. 9 ноября руководитель Роскомнадзора сообщил, что в Реестр внесено уже свыше 180 сайтов³⁰. От новых правил блокировки страдают самые разнообразные ресурсы, причем, учитывая доступную информацию о методах, которыми пользуются специалисты ФСКН, Роскомнадзора и особенно Роспотребнадзора, а также абсолютную непрозрачность процедуры, обоснованность подавляющего большинства блокировок вызывает серьезные сомнения.

Энциклопедия современной культуры, фольклора и субкультур Луркоморье (Lurkomore.to) была заблокирована по решению ФСКН, поставшей некоторые статьи пропагандой наркотиков. При этом администраторы сайта узнали о претензиях ведомства уже после блокирования доступа — никаких попыток урегулировать ситуацию Роскомнадзор не предпринимал. Через несколько дней позиционной войны, сопровождавшейся сменой IP-адреса и заявлениями о недопустимости цензуры, спорные материалы были удалены, а ресурс из Реестра исключен.

Следующими под раздачу попали торрент-треккер RuTracker.org и одна из крупнейших бесплатных онлайн-библиотек LibRus.ec. Первый оплатился за раздачу «Энциклопедии суицида»³¹, а вторая — за «коноп-

²⁸ Аналитическая записка «Реестр запрещенных сайтов» по результатам мониторинга блогосферы. Период мониторинга: 07.11.2012 — 07.12.2012 / Wobot // ФОМ. URL: <http://runet.fom.ru/uploads/files/Wobot.pdf>.

²⁹ В реестр запрещенных ресурсов внесены первые сайты с детским порно // РИА «Новости». 01.11.2012. URL: <http://ria.ru/society/20121101/908537066.html>.

³⁰ Роскомнадзор внес в «черный список» более 180 сайтов // Грани.Ру. 09.11.2012. URL: <http://grani.ru/Society/Media/Freepress/m.208531.html>.

³¹ Роскомнадзор внес в реестр торрент-портал Rutracker.org // Лента.Ру. 13.11.2012. URL: <http://lenta.ru/news/2012/11/12/rutracker>.

ляный суп» из «Поваренной книги анархиста»³². Оба ресурса были вынуждены подчиниться и под угрозой полной блокировки удалили соответствующие материалы.

18 ноября в Реестре впервые оказался один из IP-адресов Google³³. Спустя несколько дней ситуацию повторилась с другим адресом, в результате чего пользователи испытывали проблемы с доступом к сервисам социально сети Google+, блог-платформы Blogger³⁴. После этого блокировкам подвергались практически все популярные социальные сети России — Вконтакте³⁵, LJ.russia.org³⁶, Одноклассники³⁷, Facebook³⁸, YouTube³⁹.

В начале апреля текущего года претензии были предъявлены Википедии: статью «Курение каннабиса» ФСКН оценила как инструкцию по употреблению марихуаны. Позже выяснилось, что в Реестр включены 15 страниц⁴⁰ (по данным Википедии, 17). Однако сервис решил игнорировать существование Реестра. 8 апреля основатель Википедии Д. Уэйлс заявил, что блокировки всегда предпочтительнее, чем уступки цензорам, а «подчиняться давлению слабых и трусливых политиков — тех, которые боятся распространения знаний, — это не путь Википедии»⁴¹. Так и по-

³²Библиотека «Либрусек» удалила «Поваренную книгу анархиста» // Там же. 14.11.2012. URL: <http://lenta.ru/news/2012/11/14/librusec>.

³³Один из IP-адресов Google внесен в реестр // РосКомСвобода. 18.11.2012. URL: <http://rublacklist.net/3398>.

³⁴IP-адрес Google повторно попал в реестр запрещенных сайтов // Лента.Ру, 26.11.2012 URL: <http://lenta.ru/news/2012/11/25/ban>.

³⁵Роскомнадзор внес «ВКонтакте» в список запрещенных сайтов // РБК. 24.05.2013. URL: <http://top.rbc.ru/society/24/05/2013/858990.shtml>.

³⁶LJ.russia.org попал в реестр запрещенных сайтов // РИА «Новый регион». 08.02.2013. URL: <http://www.nr2.ru/ekb/423623.html>.

³⁷«Одноклассники» стали экстремистскимим // Ридус. 28.03.2013. URL: <http://www.ridus.ru/news/75137>.

³⁸Зыков В. Facebook впервые попала в черный список Рунета // Известия. 28.03.2013. URL: <http://izvestia.ru/news/547622>.

³⁹Роскомнадзор объяснил попадание YouTube в реестр // Лента.Ру. 21.11.2012. URL: <http://lenta.ru/news/2012/11/21/suicidetube>.

⁴⁰Роскомнадзор пока не хочет закрывать «Википедию» // Русс. служба новостей. 05.04.2013. URL: <http://www.rusnovosti.ru/news/255291>.

⁴¹Джимми Уэйлс: Подчиняться давлению слабых и трусливых политиков — это не путь Википедии // Викиновости. 09.04.2013. URL: <http://ru.wikinews.org/wiki/Джимми>

лучилось. Статьи отредактировали, но не потому, что интернет-сообщество признало обоснованность претензий, а в связи с тем, что они не соответствовали правилам самой Википедии. После этого Роскомнадзор, желая сохранить лицо, сделал вид, что все в порядке, и страницы из Реестра были исключены.

Кстати, история Википедии наглядно продемонстрировала, что блокировки не достигают заявленной цели защиты детей и при наличии огромного числа простейших в использовании средств обхода абсолютно неэффективны. И даже наоборот — после включения статьи «Курение каннабиса» в Реестр посещаемость ее выросла больше чем в 100 раз.⁴² — сработал «эффект Стрейзанд».

Характерно, что в ряде случаев блокировки крупнейших социальных сетей происходили как бы случайно, на несколько часов. Потом появлялось сообщение, что произошел «технический сбой». Таким образом Ростелеком объяснил блокирование YouTube, «Одноклассников» и «ВКонтакте» в Орловской, Брянской и Рязанской областях⁴³.

В мае Роскомнадзор объявил «досадной ошибкой» включение соцсети «ВКонтакте» в Реестр⁴⁴. Оказывается, четыре специалиста ведомства, которые отвечают за ведение Реестра, работают на износ по 12 часов в сутки и иногда нажимают не на те клавиши⁴⁵.

Заметим, что руководство ведомства еще полгода назад жаловалось на сбои в работе системы, вызванные несовершенством программного обеспечения (к слову, предоставленного Лигой безопасного интернета), и высокую нагрузку⁴⁶. Технологические проблемы, судя по всему, до сих пор

ми_Уэйлс:_Подчиняться_давлению_слабых_и_трусливых_политиков_-_это_не_путь_Википедии.

⁴²Wikipedia article traffic statistics. URL: http://stats.grok.se/ru/latest/Курение_каннабиса.

⁴³«Ростелеком» назвал техническим сбоем блокировку ряда сайтов // РИА «Новости». 28.03.2013. URL: <http://ria.ru/society/20130328/929828275.html>.

⁴⁴Матвеева А. Галочка запретила «ВКонтакте» // Газета.Ру. 24.05.2013. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2013/05/24/5335009.shtml>.

⁴⁵Роскомнадзор ввел двойной контроль за черным списком сайтов // Полит.ру. 21.06.2013. URL: http://polit.ru/news/2013/06/21/jump_Roscomnadzor.

⁴⁶Роскомнадзор подвел предварительные итоги работы реестра запрещенной информации // Сайт Роскомнадзора. 27.11.2012. URL: <http://rsoc.ru/news/rsoc/news17584.htm>.

не преодолены, однако не лучше обстоит дело и с оценкой информации. Примерно тогда же Роскомнадзор заявлял о планах начать подготовку экспертов информационной продукции на базе МГУ⁴⁷. О катастрофически низком профессиональном уровне экспертов, привлекаемых к оценке сетевых публикаций, свидетельствуют материалы, которые становятся доступны общественности после судебных разбирательств по поводу необоснованных блокировок. Иного пути получить их нет — вся процедура оценки информации и принятия решений фактически засекречена.

Несмотря на то что в Реестре уже тысячи сайтов и сотни IP-адресов, известно не более десяти случаев судебного обжалования блокировки. Нам известно о трех судебных решениях, связанных с работой Реестра, возможно, их больше, но вряд ли намного.

1 апреля 2013 г. Обнинский городской суд отказал администратору шуточной энциклопедии Absurdopedia.net, требовавшему признать незаконным включение в Реестр статьи «Как правильно: Совершить суицид»⁴⁸. Публикация носит явно юмористический характер, а все инструкции сводятся к следующему: «Не топитесь, даже в унитазе. Это тем более для лузеров. Смерть глупая и мучительная... Не повторяйте поступка Анны Карениной, даже с травмаем. Вы-то сдохнете, а машинисту оно надо?» Между тем решения Роспотребнадзора и суда о правомерности блокирования доступа к данному материалу вполне серьезны и основывались на экспертных заключениях.

Профессор кафедры психиатрии и наркологии Медицинского университета имени Сеченова пишет: «Несмотря на иронический тон изложения материала, приводится описание различных способов самоубийства... некоторые описания способов суицида предваряются следующими словами: «Если хотите, чтобы вас запомнили — ...», «Также можно славно погибнуть...» Это может создавать мнение о суициде как о приемлемом, одобряемом обществом поступке».

⁴⁷Роскомнадзор совместно с МГУ будет обучать специалистов по экспертизе информационной продукции // ТАСС-Телеком. 13.11.2012. URL: <http://www.tasstelecom.ru/news/one/14385>.

⁴⁸Абсурдопедия против Роспотребнадзора // Викиреальность. URL: http://www.wikireality.ru/wiki/Абсурдопедия_против_Роспотребнадзора.

Профессор кафедры словесных искусств факультета искусств МГУ авторитетно сообщает: «Запрещенная информация *содержится в сайте полностью* и, прежде всего, в заголовке...»

Директор и заместитель директора Центра исследования проблем воспитания, формирования здорового образа жизни, профилактики наркомании, социально педагогической поддержки детей и молодежи приходят к выводу: «Авторы переоценивают свои художественные способности и показывают недостаток собственного духовно-нравственного воспитания... Возможно взрослые люди с устоявшейся психикойотреагируют на данные советы, действительно, с иронией, но в случае их прочтения детьми, трудно прогнозировать, как они будут восприняты».

Разумеется, никакого описания логики исследования, указания на общепринятые научные методы оценки текста и аргументации в экспертных заключениях, избылиующих словами «по-видимому», «возможно» и «трудно прогнозировать», не приводится. Однако их оказалось достаточно, чтобы ограничить конституционные права граждан. Кстати, внесение в Реестр сетевого адреса Абсурдопедии, привело к блокированию всех сайтов, использующих хостинг Wikia.

6 мая 2013 г. Арбитражный суд Москвы отказался по заявлению YouTube, LLC, признать незаконным решение Роспотребнадзора о запрете видеоролика «Как правильно резать вены», в результате компания была вынуждена ограничить доступ к видео на территории России. Как и в предыдущем случае, под угрожающим названием скрывается шуточная рекомендация по подготовке к празднованию Хеллоуина и изготовлению маскарадного костюма. Суд, подтверждая правоту Роспотребнадзора, в частности, указал: «В некоторых случаях способ самоубийства может содержаться даже в его названии, которое без излишней детализации, описаний и фотографий, например «смерть от 1000 порезов», может указать на то, как следует совершить суицид»⁴⁹.

Третье дело аналогично тому, в котором ЕСПЧ признал нарушение Турцией статьи 10 Конвенции. 19 декабря 2012 г. Роскомнадзор по решению ФСКН внес в Реестр IP-адрес 69.163.194.239 в связи с тем, что на

⁴⁹Решение Арбитражного суда г. Москвы от 13 мая 2013 г. по делу № А40-14061/2013. См. на сайте Арбитражного суда г. Москвы: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/a2b2663f-0694-4e0a-bf9a-fb1088a2e991/A40-14061-2013_20130513_Reshenija%-20i%20postanovlenija.pdf.

размещенном на нем сайте «Растаманские сказки» обнаружилось что-то про коноплю. Правоприменителей не смутило, что на этом адресе прописаны несколько десятков ни в чем не повинных сайтов. Владелец одного из них — «Новости электронного книгоиздания» (digital-books.ru) — обратился с жалобой в суд. Однако 19 июня 2013 г. Таганский районный суд Москвы отказался ее удовлетворить. В ходе рассмотрения дела выяснилось, что Роскомнадзор в точном соответствии с требованиями пункта 12 Правил создания, формирования и ведения Реестра в случае отказа удалить запрещенную страницу вносит в Реестр весь IP-адрес, а провайдеры, соответственно, обязаны этот адрес блокировать. Несмотря на выжившуюся нормативно закреплённую непропорциональность реагирования и очевидное противоречие положений закона «о черных списках» Основному закону страны, районный суд при поддержке Роскомнадзора отказался направить запрос в Конституционный суд РФ.

Яркой иллюстрацией проблем, которые возникают при фильтрации контента IP-адресов, стала история с 23-минутной блокировкой Ростелекомом Яндекса⁵⁰ по той причине, что один из сетевых адресов поисковика совпал с адресом некоего ресурса с информацией о психотропных веществах.

В августе в Тверском районном суде Москвы должно было состояться рассмотрение дела о твите, в котором сотрудники Роспотребнадзора усмотрели призыв к совершению самоубийства настолько серьезный, что потребовалось блокировать доступ к этому короткому сообщению по всей России⁵¹.

Для всех перечисленных случаев характерно, что ни правоприменительные органы в лице Роспотребнадзора, ФСКН и Роскомнадзора, ни суды не утруждают себя обоснованием необходимости запрещения той или иной информации, что является явным и грубым нарушением целого корпуса правовых норм начиная от ФЗ «Об информации» и заканчивая Конституцией РФ и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

⁵⁰Голицына А. «Ростелеком» заблокировал доступ к «Яндексу» из-за «наркососеда» // Ведомости. 23.04.2013. URL: http://www.vedomosti.ru/tech/news/11459831/yandeks_soobschil_o_blokirovke.

⁵¹Twitter заблокировал в России твит о суициде // Лента.Ру. 14.03.2013. URL: <http://lenta.ru/news/2013/03/14/suicide>.

Опыт правоприменения показывает, что под угрозой может оказаться любой ресурс, достаточно только найти там слово «наркотик» или «самоубийство». Пример — сайт онлайн-игры Eve Online, чья администрация была вынуждена удалить страницу с упоминанием выдуманного наркотика.

Доходило и до более нелепых курьезов. Универсальная картинка-макрос для блокирования любого сайта на территории РФ — таблица с шуточными способами самоубийства, употребления наркотиков и тремя голыми младенцами — сразу после публикации оказалась в Реестре.

Серьезнейший дефект есть в пункте 12 Правил ведения Реестра. Именно здесь предусмотрено обязательно включение в Реестр сетевого адреса ресурса, с которого не была удалена спорная информация. Именно блокировка IP-адресов, а не указателей конкретных страниц вызывает наибольшие нарекания со стороны экспертов. При наличии возможности точно заблокировать информацию, признанную судом запрещенной, блокировка адреса — средство вопиюще несоразмерное преследуемой цели.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КЛЕВЕТУ

Миграция клеветы в течение нескольких месяцев из уголовного в административное законодательство и обратно интересна вовсе не демонстрацией беспринципности и непрофессионализма правящей партии. И не тем, что она показала реальную роль президента Медведева в истории страны. И даже не вновь вызванной к жизни дискуссией о необходимости уголовной ответственности за диффамацию. На предвзятый взгляд автора, в XXI веке тут и обсуждать особо нечего — это как решать вопрос о том, красть или не красть в гостях серебряные ложки.

Главный итог этой истории — подтверждение тезиса о крайней неустойчивости российской правовой системы, порождающей неуважение к закону, которое в свою очередь еще больше расшатывает упомянутую систему. Собственно, авторы большинства самых известных законодательных новелл последнего времени усиленно занимаются именно этим. Штрафы, предусмотренные КоАП РФ, за нарушение закона о митингах, которые превышают аналогичные санкции УК, разрушают в целом стройное законодательство об административных правонарушениях. Практика внесудебных блокировок сайтов, закреплённая законом «о черных списках», подчеркивает пренебрежительные отношения властей к суду.

Проект федерального закона № 559740-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», отменивший уголовную ответственность за клевету, вносился в Государственную думу президентом Медведевым в июне 2011 года в рамках широко разрекламированной либерализации уголовного законодательства. 17 ноября 2011 года за этот законопроект в третьем чтении проголосовало 312 депутатов, среди них депутаты Крашенинников, Яровая, Вяткин, Шлегель, Резник (все — «Единая Россия»). Именно они вместе с присоединившимися к ним в новом составе Думы вносили впоследствии законопроект, вернувший клевету в УК.

Неубедительно аргументированные шараханья депутатов, сначала практически единогласно поддержавших «президентский законопроект», а через полгода с непроницаемыми лицами отменивших его, лишний раз показывают, что ни о каком общественном благе они не думают, механически нажимая на кнопки для голосования по указанию руководства фракции.

Объясняя причины своей «работы над ошибками», авторы нового закона о повторной криминализации клеветы говорили так.

Депутат Яровая: «Угрозы видят только те, кто понимает, что для них клевета — это способ жизни, средство существования»¹. Уровень аргументации примерно соответствует уровню юридической техники, из того же ряда, что отставки Павла Астахова требуют педофилы, а критикуют работу Минздрава и ФСКН исключительно наркоторговцы.

Депутат Крашенинников: «Декриминализация статьи «Клевета», проведенная в рамках либерализации уголовной политики, и назначение за различные клеветнические измышления, а иначе говоря, распространение ложных сведений о человеке, административных штрафов до трех тысяч рублей, привели к тому, что некоторые граждане практически безнаказанно обвиняют людей в самых страшных грехах, называя их бандитами, террористами, коррупционерами»².

В пояснительной записке к законопроекту мысль депутата была раскрыта: «Существующие меры защиты чести и достоинства личности, закрепленные в КоАП РФ... в полной мере недостаточны. Так, закрепленные санкции в части первой статьи 5.60 «Клевета» КоАП РФ в виде штрафа для граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей представляются неэффективными... Принятие законопроекта, по мнению авторов, будет способствовать обеспечению повышенной защиты конституционных прав граждан, в первую очередь от распространения заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство личности».

Разумеется, никаких исследований эффективности или неэффективности декриминализации клеветы за полгода действия статьи 5.60 КоАП РФ не существует — за столь краткий промежуток времени, когда даже

¹Яровая: против статьи о клевете в УК РФ выступают клеветники. URL: <http://actualcomment.ru/news/45390/>.

²Крашенинников: В УК РФ стоит вернуть статью о клевете URL: <http://actualcomment.ru/news/45099/>.

суды еще толком не поняли каким образом применять новую норму, просто невозможно объективно оценить ее действие. Говоря о том, что некоторые граждане безнаказанно называют людей коррупционерами, бывший депутат от Союза правых сил элементарно проговорился.

Напротив, согласно объяснению, приведенному в пояснительной записке к проекту закона, декриминализовавшего клевету и оскорбление, эти действия «по степени общественной опасности... более соответствуют деяниям, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, нежели Уголовным кодексом Российской Федерации». Данный законопроект был одобрен и поддержан Верховным судом и Правительством, которые дали положительные отзывы, особо подчеркнув необходимость гуманизации уголовной политики.

В том, что касается клеветы и оскорбления, документ действительно стал революционным. Клевета считалась уголовным преступлением в Российской Империи, Советском Союзе и Российской Федерации. Причем характерно, что со времен первого советского Уголовного кодекса 1922 года и вплоть до лета 2012 года конструкция состава практически не менялась, дифференциация проводилась в зависимости от широты распространения порочащих сведений с добавлением в качестве дополнительного квалифицирующего признака обвинения в совершении тяжкого преступления.

Вообще проблема юридической ответственности за клевету, на наш взгляд, имеет два аспекта. Первый связан с конструкцией состава и квалификацией. Второй — принципиальный вопрос о целесообразности уголовной ответственности за деяние, очевидно не представляющее непосредственной общественной опасности.

С 5 мая 1998 года для Российской Федерации вступила в силу Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, а значит, стала обязательной прецедентная практика Европейского Суда по правам человека. Это обстоятельство, в частности, налагает на Россию обязательства общего характера в виде необходимости приведения национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции.

К примеру, использование в диспозиции статьи чрезвычайно широкого термина «сведения» противоречит позиции Европейского суда о необходимости различать имеющие место утверждения о фактах, соответствие действительности которых можно проверить, и оценочные суждения, мнения, убеждения, которые не могут быть проверены, и, сле-

довательно, не являются предметом судебной защиты. Таким образом, оценивая мнение, нельзя применять критерии истинности и ложности, а значит, и говорить о «заведомой ложности» таких сведений. Между тем, ни старая, ни действующая редакции статьи

«Клевета» такого различия не делают, что предоставляет широкие возможности для их произвольного толкования и применения. Более того, такой закон не отвечает требованиям правовой определенности, так как не дает возможности гражданам с достаточной степенью достоверности предвидеть последствия своих поступков, а, следовательно, и соотносить их с требованиями закона. Такая ситуация теоретически позволяет поставить под сомнение все когда-либо вынесенные обвинительные приговоры по делам о клевете.

Исправлять дефекты закона пришлось Верховному суду РФ, который в постановлении Пленума от 24 февраля 2005 года № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» указал, что используемое Европейским судом понятие диффамации тождественно понятию распространения не соответствующих действительности порочащих сведений, а судам надлежит разграничивать утверждения о фактах и выражение мнения. Совершенно непонятно, зачем авторы закона о криминализации клеветы решили вновь наступить на старые грабли.

Впрочем, как видно из анализа текста статьи 128.1 УК РФ, юридическая техника подвела депутатов не один раз. Так, часть 4 статьи 128.1 устанавливает ответственность за клевету, соединенную с обвинением в совершении «преступления сексуального характера», при том что в Уголовном кодексе отсутствует определение такого рода преступлений. Рискну предположить, что депутаты имели в виду преступления, указанные в статьях 131—135, однако уголовное право не может применяться на основании предположений, а следовательно, деяния, перечисленные в главе 18 УК РФ «Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности», в силу принципов законности и правовой определенности не могут рассматриваться как преступления сексуального характера в целях статьи 128.1.

Кроме этого, часть 4 статьи 128.1 устанавливает ответственность за клевету о том, что лицо страдает заболеванием, представляющим опасность для окружающих. Данная норма является явно дискриминационной по признаку наличия у лица заболевания, упомянутого в Постановлении Пра-

вительства РФ от 1 декабря 2004 года № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих», например ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, туберкулеза, заболеваний, передающиеся половым путем, малярии и др. Тем самым государством на уровне федерального закона декларируется положение, что наличие такого рода заболевания порочит человека, то есть ставится в один ряд с нарушением законов, совершением нечестного поступка, недобросовестным поведением. Указанная норма нарушает конституционные права граждан на равенство перед законом и судом и на охрану достоинства личности, усиливая социальную стигматизацию лиц, страдающих некоторыми тяжелыми заболеваниями. В соответствии с частью 3 статьи 5 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» государство гарантирует гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний. Специальная норма статьи 17 Федерального закона от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» запрещает дискриминацию граждан на основании наличия у них ВИЧ-инфекции. Статья 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод запрещает какую бы то ни было дискриминацию по любым признакам. При этом дискриминация может выражаться не только в установлении конкретных ограничений на реализацию прав и свобод, но и в поощрении государством предрассудков, направленных против определенных социальных групп, что имеет место в случае с рассматриваемой нормой закона. Позиция Европейского суда по правам человека относительно критериев дискриминации заключается в том, что косвенная дискриминация возникает, когда существует «общий политический курс или меры, непропорционально предвзято воздействующие на определенную группу, несмотря на то что такой курс/мера не направлен/а специально на эту группу» (см. Постановление по делу «Хью Джордан против Соединенного Королевства», № 24746/94, 04.05.2001, §154), причем запретительные положения Конвенции распространяются в том числе и на косвенную дискриминацию. Без комментария отметим, что понятие заболевания, представляющего опасность для окружающих, появилось в законе не сразу. В первоначальном тексте, внесенном в Госдуму, речь шла о «болезни, вызывающей отвращение».

Часть 5 статьи 128.1 УК РФ предусматривает наказание за клевету, соединенную с обвинением лица в совершении тяжкого и особо тяжкого преступления, то есть, согласно статье 15 УК РФ, умышленных деяний, за которые Кодексом предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок свыше 5 лет. Под эту категорию подпадают наиболее распространенные должностные преступления, такие как злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение и дача взятки и целый ряд других. Именно эти преступления, как правило, становятся предметом журналистских расследований, а значит статья 128.1 в самой суровой части в наибольшей степени угрожает именно журналистам, ведущим такие расследования.

При этом санкции статьи 128.1 УК РФ чрезмерны и имеют сковывающий эффект в отношении желания и возможности выполнения журналистами своего профессионального долга. Предельные размеры наказания, установленные данной статьей явно избыточны.

Максимальная санкция предусматривает штраф до 5 миллионов рублей либо обязательные работы до 480 часов. Таким образом, можно говорить, что, несмотря на формальное смягчение по сравнению с прежней редакцией статьи 129 УК РФ, предусматривавшей наказание в виде лишения свободы, данная санкция фактически является более строгой. Ранее в случае привлечения к уголовной ответственности за клевету, особенно впервые, обвиняемый, как правило, мог рассчитывать на условное наказание. Теперь по части 5 статьи 128.1 может быть назначен максимально возможный по всему уголовному законодательству штраф. Выплата такого штрафа, безусловно, существенно повлияет на возможности осужденного компенсировать потерпевшему вред, причиненный преступлением.

Кроме того, при решении вопроса об установлении уголовной ответственности за клевету необходимо учитывать, что лицо, считающее свои права и законные интересы нарушенными в результате распространения не соответствующей действительности порочащей информации, в наибольшей степени заинтересовано в восстановлении нарушенного права и возмещении причиненного вреда. Эффективный механизм достижения обеих целей предоставляет Гражданский кодекс РФ и законодательство о средствах массовой информации, предусматривающие опровержение ложных сведений и возмещение вреда, причиненного их распространением.

На достаточность гражданско-правового механизма возмещения неоднократно указывали юристы-практики и ученые-правоведы. К примеру, адвокат Генри Резник: «Для человека гражданско-правовая защита и эффективнее, и полезнее. Интерес опороченного гражданина состоит, во-первых, в восстановлении доброго имени, во-вторых, в возмещении причиненного ему вреда. Гражданское право этот интерес полностью удовлетворяет: СМИ, распространившие неправду, обязываются судом опубликовать опровержение, возмещают человеку имущественный вред и компенсируют вред моральный — перенесенные им физические и нравственные страдания»³.

Более того, действующая редакция статьи о клевете, устанавливающая ответственность за распространение любых заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица, не учитывает характера таких сведений даже в случаях, когда речь идет о публичной дискуссии по политическим и иным общественно значимым вопросам.

В соответствии с правовой позицией Верховного суда РФ, высказанной в Постановлении Пленума от 24 февраля 2005 года № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» судам следует иметь в виду, что в соответствии со статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета министров Совета Европы, политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий. Данный принцип должен быть применен и в уголовном законодательстве, однако законодатель такое требование проигнорировал.

Более того, Европейский суд по правам человека стоит на том, что журналистская свобода включает и возможность прибегнуть к некоторой

³Резник Г. М. Вперед в светлое прошлое // Сайт «Эхо Москвы». URL: http://www.echo.msk.ru/blog/reznik_h/907731-echo/.

степени преувеличения или даже провокации⁴. Полагаем, что реальный риск злоупотреблений и произвольного применения статьи 128.1 УК РФ для оказания давления на журналистов, проводящих журналистские расследования, многократно перевешивает сомнительную необходимость в демократическом обществе уголовного наказания за клевету. В этой связи представляется половинчатым предложение Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, помимо снижения санкций и ограничения диспозиции распространением сведений о частной жизни лица, перевести все дела о клевете в категорию частного обвинения, с тем чтобы лишить государство возможности произвольно привлекать граждан к ответственности без субъективной оценки потерпевшим причиненного ему вреда. На наш взгляд, необходимо ставить вопрос о полной отмене уголовной или административной ответственности за клевету.

⁴Решение по делу «Прагер и Обершлик против Австрии», жалоба № 15974/90, 22 марта 1995 г., § 38.

УЖЕСТОЧЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРОЖИВАНИЕ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ И ЗАПРЕТ «РЕЗИНОВЫХ КВАРТИР»

31 января 2011 г. депутат П. Крашенинников внес в Госдуму проект федерального закона № 494206-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект о запрете «резиновых квартир»). Законопроект преследует цель установить ограничение в регистрации граждан по метражу жилья учетной нормой площади жилья (в Москве — 10 кв. м на человека, в других субъектах Федерации меньше). Ограничения не распространяются на членов семьи (супруга, детей и родителей), другим же лицам в случае «нехватки» метража для регистрации потребуется решение суда о признании членом семьи.

9 января 2013 г. президент В. Путин внес в Госдуму проект федерального закона № 200753-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект об ужесточении режима прописки). Он вводит в Уголовный кодекс новый состав преступления «фиктивная регистрация» (на основании недостоверных документов и без намерения проживать), предусматривающий ответственность от штрафа (100 000—500 000 р.) до лишения свободы (до трех лет). Одновременно в два-три раза усиливает административную ответственность за проживание без паспорта, регистрации (по месту жительства или пребывания), допущение владельцем жилья проживания кого-либо без регистрации (штраф от 1500—2500 р. до 2000—7000 р.), устанавливает новые санкции — штраф для должностных лиц (30 000—50 000 р.) и юридических лиц (250 000—800 000 р.), причем в Москве и Санкт-Петербурге размер повышенный. Обращает на себя внимание, что

законопроект получил отрицательные замечания Правительства РФ в официальном отзыве от 3 декабря 2012 г. со ссылкой на отсутствие процедуры выявления незарегистрированных лиц и неопределение органа государственной власти, полномочного утвердить данный порядок.

10 января 2013 г. Был опубликован проект упрощенного механизма регистрационного учета граждан РФ, подготовленный Комиссией по миграционной политике Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее — Комиссия СПЧ по миграционной политике). В нем предлагается введение по-настоящему уведомительной регистрации россиян при предъявлении только паспорта (исключается жилищный документ) через терминалы, аналогичные пунктам оплаты за телефон. Свидетельство о регистрации гражданин получает по почте по собственноручно введенному адресу проживания.

В январе же создается группа по противодействию принятию закона о прописке «Прописке — нет!», которой в период с 19 февраля по 25 марта в порядке официальной общественной инициативы удалось собрать более 100 тысяч подписей против принятия законопроекта об ужесточении режима прописки.

29 января Комиссия СПЧ по миграционной политике в экспертном заключении подвергла резкой критике оба законопроекта. По мнению Комиссии, законопроекты превращают институт уведомительной регистрации в свою противоположность, искажая основную цель регистрационного учета как исключительно средства учета населения, что приведет к его заведомой недостоверности, воспрепятствуют гражданам в реализации возложенной на них законом обязанности зарегистрироваться, что грубо нарушит конституционное право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Следствием принятия этих неэффективных и нереализуемых проектов может стать лишь всплеск коррупции за привлечение к усиленной ответственности (в т. ч. к уголовной) из-за отсутствия надлежащих жилищно-бытовых условий, вынужденное оформление «фиктивной» регистрации и проживание у родственников. Комиссия пришла к выводу, что правильно поставленные цели по снижению неконтролируемой миграции и коррупции в этой сфере планируется достичь неправильными средствами. Законопроекты подлежат кардинальной переработке. Следует либо сохранить институт регистрационного учета в неизменном виде, либо упростить его, взяв за основу проект, разработанный Комиссией.

15 февраля законопроект об ужесточении режима прописки был принят Госдумой в первом чтении фактически единогласно (один депутат воздержался и один был против).

1 марта в заключении Общественной палаты РФ законопроект об ужесточении режима прописки был в целом одобрен, за исключением поправок в Уголовный кодекс РФ. Общественная палата РФ обратила внимание на препятствующее всеобщей регистрации требование действующего законодательства о предоставлении для регистрации жилищного документа о законности вселения, недопустимое увязывание права на жилье с наличием регистрации и отсутствие в законопроекте процедуры выявления незарегистрированных граждан.

29 августа Комиссией СПЧ по миграционной политике разработан новый порядок регистрационного учета граждан РФ (протокол № 3) из взятого за основу механизма миграционного учета иностранных граждан, успешно зарекомендовавшего себя на практике с 2007 года. Основные положения сводятся к возможности регистрации любых граждан РФ в помещениях, в которых они проживают (вне зависимости от того, жилое оно или нет), не имеющих помещения гражданин регистрируется по адресу работодателя (месту работы), ни имеющий ни помещения, ни работодателя гражданин регистрируется по адресу районного отдела ФМС, на территории которого проживает. Регистрацию по месту пребывания предложено сделать добровольной (т. е. необязательной).

4 сентября на заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее — Совет) разработанный Комиссией СПЧ по миграционной политике механизм упрощения регистрации россиян встретил поддержку у президента В. Путина.

24 сентября поручением Президента РФ № Пр-2230 Совету поручено подготовить предложения по совершенствованию законодательства РФ о регистрационном учете граждан РФ, а также о мерах по усилению ответственности за незаконный оборот документов, удостоверяющих личность и наличие специальных прав (пункт 5 «г») в срок до 1 декабря 2013 г.

19 и 26 ноября 2013 г. на специальных заседаниях Совета во исполнение поручения президента принят документ «Предложения Совета по совершенствованию законодательства РФ о регистрационном учете граждан РФ, а также о мерах по усилению ответственности за незаконный оборот документов», 28 ноября он направлен президенту.

10 декабря на встрече членов Совета с президентом в Ново-Огарево обсуждался вопрос внесения изменений в законопроект № 200753-6 в части упрощения регистрации россиян. Члены Совета предложили внести в законопроект изменения ко второму чтению.

13 декабря законопроект об ужесточении режима прописки принят Госдумой во втором и третьем чтениях без внесения предложений Совета, затем одобрен Советом Федерации. А 21 декабря подписан президентом как федеральный закон № 376-ФЗ. 3 января 2014 года закон вступил в силу.

30 декабря 2013 г. Главное государственное-правовое управление Президента РФ сообщило, что в связи с подписанием Федерального закона № 376-ФЗ предложения Совета по совершенствованию законодательства о регистрационном учете россиян могут быть рассмотрены только с учетом практики реализации данного закона.

5 февраля 2014 г. ФМС России сочло предложения Совета заслуживающими внимания, но в целом не поддержало, сообщив об их учете в ходе дальнейших мероприятий по совершенствованию системы регистрационного учета населения.

С декабря 2013 по март 2014 г. в Совет, Общественную палату РФ и правозащитные организации поступило множество обращений граждан (прежде всего многодетных семей) с жалобами на проверки, проводимые участковыми уполномоченными полиции, и требования со стороны владельцев жилья о немедленном выселении.

Таким образом, следствием принятия Федерального закона № 376-ФЗ стала фактическая невозможность арендовать жилье многодетным семьям и другим категориям граждан из-за нежелания владельцев регистрировать их даже по месту пребывания, во многих регионах увеличилась стоимость найма жилья. На рынок нелегальной миграции он повлиял негативным образом, поскольку, усилив ответственность за отсутствие регистрации и увеличив число незарегистрированных граждан, не создал механизма их регистрации, чем расширил условия для коррупции.

Органы власти не предпринимают никаких системных мер по противодействию рынку изготовления и сбыта государственных документов, а также рекламы подобных услуг на улице и в СМИ.