**Анализ**

**правоприменения статей 15.1 - 15.4 Федерального закона от 27.07.2006   
№ 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» за первое полугодие 2018 года**

Начиная с 2012 года функционал Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор, Служба) дополняется полномочиями, направленными на обеспечение безопасного использования сети «Интернет», пресечение распространения информации, представляющей угрозу интересам государства и общества.

Эффективности работы Службы по ограничению доступа к информации и информационным ресурсам в сети «Интернет» в рамках реализации статей 15.1 – 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ) неоднократно давалась высокая положительная оценка со стороны иных органов государственной власти, представителей отраслевых медиа-сообществ, научных организаций.

Вызовы информационной безопасности, стоящие перед государством, требуют выработки новых высокотехнологичных способов борьбы с интернет-угрозами. При этом выявление проблем уязвимости апробируемой системы «блокировок» информации и информационных ресурсов невозможно осуществить без ежедневно проводимого анализа применяемых методов, направленных на пресечение распространения вредоносной информации и информационных ресурсов. Соответствующий анализ и выработка предложений по совершенствованию как технической стороны осуществления ограничения доступа к интернет-ресурсам, так и сопутствующей сферы нормативного регулирования также обеспечиваются Службой.

В 2018 году Службой во взаимодействии с Федеральной службой безопасности был выявлен факт неисполнения обязанности организатором распространения информации в сети «Интернет» по представлению в федеральный орган в области безопасности необходимой для дешифрования сообщений пользователей информации, повлёкший необходимость обращения в суд в целях установления режима ограничения доступа к сервисам указанного субъекта интернет-пространства. Таким образом, был создан первый прецедент реализации статьи 15.4 Федерального закона № 149-ФЗ в судебном порядке.

В связи с чем, практика применения Федерального закона № 149-ФЗ, ранее излагаемая по отношению к статьям 15.1 – 15.3 указанного федерального закона, будет дополнена разделом, посвященном реализации статьи 15.4 в аспекте судебной защиты интересов государства при установлении ненадлежащего исполнения обязанности организатором распространения информации в сети «Интернет».

Анализ правоприменения статей 15.1 – 15.3 Федерального закона № 149-ФЗ за первое полугодие 2018 года целесообразно охарактеризовать следующим:

- по сравнению с аналогичным периодом 2017 года отмечается динамика роста количества поступающих в Роскомнадзор судебных решений о признании информации запрещенной к распространению на территории Российской Федерации;

- сохраняется приоритет реализации правового механизма инициирования и принятия предварительных обеспечительных мер в порядке, предусмотренном статьей 144.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьей 15.2 Федерального закона № 149-ФЗ, без последующей подачи правообладателями исков о защите авторских и (или) смежных прав в сети «Интернет»;

- отмечается продолжение становления положительной судебной практики при обжаловании требований Генеральной прокуратуры Российской Федерации, вынесенных в рамках реализации статьи 15.3 Федерального закона № 149-ФЗ, и осуществляемых при исполнении данных требований действий Роскомнадзора по ограничению доступа к информационным ресурсам.

**I. Правоприменение статьи 15.1 Федерального закона № 149-ФЗ**

**1.1. Новеллы законодательства**

**1.1.1.** В первом полугодии 2018 года статья 15.1 Федерального закона № 149-ФЗ дополнена новым основанием для признании информации запрещенной к распространению на территории Российской Федерации, и соответственно, последующим ограничением доступа к ней.

Так, Федеральным законом от 23.04.2018 № 102-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и   
статью 15.1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» судебные приставы-исполнители наделены полномочиями по вынесению постановления об ограничении доступа к информации, распространяемой в сети «Интернет», порочащей честь, достоинство или деловую репутацию гражданина либо деловую репутацию юридического лица, в случае неисполнения должником содержащегося в исполнительном документе требования об удалении такой информации.

В результате законодательно был усилен правовой механизм защиты чести, достоинства и деловой репутации.

Следует обратить внимание на дифференциацию правового статуса порочащей честь, достоинство и деловую репутацию лица информации и информации, запрещённой к распространению на территории Российской Федерации.

В соответствии с частью 5 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо вправе требовать удаления информации, порочащей его честь, достоинство и деловую репутацию. Защита частно-правовых интересов в данном случае осуществляется посредством использования претензионных (направление претензии с требованием удалить порочащую информацию) и судебных инструментов защиты.

На данном этапе информация не может быть признана запрещенной к распространению по смыслу статьи 15.1 Федерального закона № 149-ФЗ.

При этом в случае установления факта не исполнения установленной судом обязанности по удалению порочащей информации, в данный процесс включаются силы государственного принуждения посредством вынесения судебными приставами – исполнителями постановления об ограничении доступа к информации, распространяемой в сети «Интернет», порочащей честь, достоинство или деловую репутацию гражданина либо деловую репутацию юридического лица, и направления его в Роскомнадзор.

Именно на стадии вынесения постановления порочащая информация становится запрещенной и подлежит внесению в единую автоматизированную информационную систему «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» в целях ограничения доступа к ней.

**1.1.2.** Во внесудебной процедуре признания информации запрещенной к распространению на территории Российской Федерации был обозначен федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на принятие решений о признании запрещенной информации, предусмотренной подпунктом «е» пункта 1 части 5 статьи 15.1 Федерального закона № 149-ФЗ (информация, содержащая предложения о розничной продаже дистанционным способом алкогольной продукции, спиртосодержащей пищевой продукции, этилового спирта, а также спиртосодержащей непищевой продукции, розничная продажа которой ограничена или запрещена законодательством Российской Федерации), которым в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2018 № 651 стала Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка.

**1.2. Статистические показатели**

За первое полугодие 2018 года в Роскомнадзор поступило **24 853** судебных решений по заявлениям органов прокуратуры о признании информации, размещённой на информационных ресурсах в сети «Интернет», запрещённой к распространению на территории Российской Федерации.

Указанный показатель превышает показатель за аналогичный период 2017 года более чем на 24% (18659 решений) и почти на 72% (6994 решения) – показатель за аналогичный период 2016 года.

Таким образом, в первом полугодии 2018 года сохраняется тенденция к увеличению поступающих в Роскомнадзор судебных решений о признании информации запрещённой к распространению на территории Российской Федерации.

Отмечаем, что за период действия статьи 15.1 Федерального закона   
№ 149-ФЗ в Роскомнадзор поступило **105 210** судебных решений.

Выделяются следующие категории информации, в отношении которой в первом полугодии 2018 года были приняты судебные решения о признании её запрещенной к распространению на территории Российской Федерации:

|  |  |
| --- | --- |
| **Виды информации** | **Количество судебных решений** |
| Поддельные документы | 7 247 |
| Экономические преступления | 2 579 |
| Пропаганда проституции | 1 927 |
| Алкогольная продукция | 1 915 |
| Браконьерство и продажа редких животных | 1 911 |
| Экстремистские материалы | 1 544 |
| Взрывчатые вещества | 1 102 |
| Пропаганда наркотиков | 952 |
| Порнографические материалы | 839 |
| Оружие | 571 |
| Контрафактная продукция | 444 |
| Нетрадиционные сексуальные отношения | 399 |
| Санкционная продукция | 391 |
| Интернет-казино | 379 |
| Фармацевтика | 249 |
| Пропаганда суицида | 207 |
| Незаконное получение гражданства/регистрации | 194 |
| Анонимайзеры | 184 |
| Зацепинг (незаконный проезд снаружи поездов) | 164 |
| Табачная продукция | 130 |
| Противоправное поведение несовершеннолетних | 109 |
| Сокрытие авто номера | 99 |
| Уклонение от службы в армии | 94 |
| Жестокое обращение с животными | 86 |
| Пропаганда криминального образа жизни | 85 |
| Сильнодействующие препараты | 77 |
| Причинение вреда здоровью | 65 |
| Стероиды | 63 |
| Незаконная продажа сим-карт | 58 |
| Унижение чести и достоинства | 54 |
| Шоплифтинг (кража в магазинах) | 53 |
| Продажа незаконной постройки | 43 |
| БАД (биологически активные добавки) | 37 |
| Специальные технические средства | 36 |
| Продажа курсовых, дипломных работ | 24 |
| Банковские карты | 24 |
| Порочащие сведения | 22 |
| Пересечение государственной границы | 17 |
| Персональные данные | 16 |
| Вопросы и ответы к ЕГЭ | 16 |
| Срыв выборов | 14 |
| Незаконное программное обеспечение | 10 |
| Руфинг (незаконное проникновение на крыши строений) | 10 |
| Пропаганда бродяжничества | 8 |
| Медицинские анализы | 7 |
| Детская порнография | 4 |
| Государственные награды (ордена) | 3 |
| Сокрытие трупа | 3 |
| Государственная тайна | 1 |
| Прочее | 387 |

**1.3. Судебная практика**

28.03.2018 Президиумом Верховного Суда Российской Федерации был утверждён обзор судебной практики № 1 (2018), в котором указано на необходимость рассмотрения судами дел о признании информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, запрещённой к распространению на территории Российской Федерации в порядке административного судопроизводства с привлечением Роскомнадзора в качестве административного ответчика по месту нахождения Роскомнадзора или его территориального органа.

В обзоре также отмечается возможность применения судами мер предварительной защиты в виде ограничения доступа к распространяемой в сети «Интернет» информации, а также обращения решения к немедленному исполнению в целях оперативного пресечения распространения запрещённой информации.

Верховный Суд Российской Федерации обратил внимание на необходимость привлечения к участию в делах вышеназванной категории владельцев сайтов в сети «Интернет» в случае их выявления.

Аналогичная позиция нашла своё отражение в определении Верховного Суда Российской Федерации от 20.04.2018 № 78-КГ17-101 по делу о признании запрещённой информации, распространяемой на сайте [www.bitcoininfo.ru](http://www.bitcoininfo.ru).

**II. Правоприменение статьи 15.2 Федерального закона № 149-ФЗ**

**2.1.Количественные показатели правоприменения**

В первом полугодии 2018 года продолжается успешная практика реализации правообладателями механизма защиты авторских и (или) смежных прав, предусмотренного статьей 144.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьей 15.2 Федерального закона № 149-ФЗ.

Так, за указанный период в Роскомнадзор поступило 791 определение о принятии предварительных обеспечительных мер и 127 об отмене принятых предварительных обеспечительных мер.

Количественные показатели по категориям защищаемого контента приведены ниже:

- фильмы – 567 определений;

- сообщения в эфир радио и телепередач – 89 определений;

- произведения литературы – 62 определения;

- фонограммы – 37 определений;

- программы для ЭВМ – 29 определений;

- произведений искусства – 5 определений;

- паза данных – 1 определение;

- произведения науки – 1 определение.

За указанный период Московским городским судом было рассмотрено 430 дел о защите авторских и (или) смежных прав в сети «Интернет».

При этом зафиксировано лишь 3 случая отказа в удовлетворении заявленных правообладателями требований.

В рамках реализации упрощённой процедуры ограничения доступа к копиям сайтов в сети «Интернет», доступ к которым был ограничен на постоянной основе (так называемым «зеркалам»), предусмотренной статьёй 15.6-1 Федерального закона № 149-ФЗ, в Роскомнадзор поступило 1651 решение Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (ранее – Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации).

**III. Правоприменение статьи 15.3 Федерального закона № 149-ФЗ**

**3.1. Статистические показатели**

В первом полугодии 2018 года Роскомнадзором продолжается реализации механизма ограничения доступа к информационным ресурсам на основании требования Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей в порядке, предусмотренном статьёй 15.3 Федерального закона № 149-ФЗ.

Эффективность указанного механизма в целях пресечения распространения определённых категорий противоправной информации в сети «Интернет» обусловлена оперативностью принимаемых Роскомнадзором мер по ограничению доступа к интернет-ресурсам, распространяющим такую информацию.

За указанный период в Роскомнадзор поступило 67 требований Генеральной прокуратуры.

При этом, за период действия статьи 15.3 Федерального закона   
№ 149-ФЗ в Роскомнадзор поступило 733 требования.

**3.2. Судебная практика**

В 2017 году перечень информации, доступ к которой подлежит ограничению в вышеуказанном порядке, был дополнен материалами иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации».

В рамках реализации вышеуказанных новел был ограничен доступ к сайтам в сети «Интернет» mbk.media, openrussia.org, khodorkovsky.ru и vmestoputina.ru.

Как было указано в поступивших в Роскомнадзор требованиях Генеральной прокуратуры Российской Федерации, деятельность вышеперечисленных сайтов в сети «Интернет» была посвящена распространению информационных материалов организации «Открытая Россия», деятельность которой была признана нежелательной на территории Российской Федерации.

Владельцы вышеназванных информационных ресурсов Ходорковский М.Б., Компания «ЭмБиКейАйПиЛимитед», Немировская П.П., не согласившись с действиями Генеральной прокуратуры и Роскомнадзора по ограничению доступа к интернет-ресурсам, обратились в Тверской районный суд г. Москвы.

Тверской районный суд г. Москвы, рассмотрев дело № 2а-148/2018, объединённое из производств по вышеуказанным заявлений, отказал административным истцам в удовлетворении заявленных требований.

В Тверском районном суде г. Москвы также было рассмотрено дело   
№ 2а-228/2018 по заявлению Близнюка Б.В. о признании незаконными действий Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Роскомнадзора по ограничению доступа к сайту в сети «Интернет» openuni.io незаконными.

Деятельность сайта в сети «Интернет» openuni.io также была посвящена распространению нежелательной организации «Открытая Россия», что послужило основанием для направления в Роскомнадзор требования Генеральной прокуратуры о принятии мер по ограничению доступа к вышеуказанному ресурсу.

Решением Тверского районного суда г. Москвы от 01.06.2018 в удовлетворении заявленных требований было отказано.

В Таганском районном суде г. Москвы было рассмотрено дело 2а-97/2018 по заявлению М.Б. Ходорковского о признании действий Роскомнадзора по продолжению ограничения доступа к сайту в сети «Интернет» mbk.media незаконными и об обязании Роскомнадзора восстановить доступ к сайту в сети «Интернет» mbk.media.

Так, владелец сайта в сети «Интернет» mbk.media М.Б. Ходорковский, удалив часть распространяемой с нарушением закона информации с указанного информационного ресурса, обратился в Роскомнадзор с требованием возобновить к нему доступ.

Однако, как показал анализ, не все противоправные материалы были удалены с интернет-ресурса. В связи с чем возобновление доступа не могло быть осуществлено.

Решением Таганского районного суда г. Москвы от 14.06.2018   
М.Б. Ходорковскому в удовлетворении заявленных требований было отказано.

Вышеприведённая судебная практика позволяет сделать вывод о законности и обоснованности применяемых Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Роскомнадзором предусмотренных статьёй 15.3 Федерального закона № 149-ФЗ мер реагирования в рамках расширенного перечня информации, доступ к которой подлежит ограничению в установленном частью 1 указанной нормы порядке.

**IV. Правоприменение статьи 15.4 Федерального закона № 149-ФЗ**

**4.1. Практика правоприменения**

Частью 4.1 статьи 10.1 Федерального закона № 149-ФЗ установлена обязанность организатора распространения информации в сети «Интернет» при использовании для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» дополнительного кодирования электронных сообщений и (или) при предоставлении пользователям сети «Интернет» возможности дополнительного кодирования электронных сообщений представлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности информацию, необходимую для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений.

Частью 2 статьи 15.4 Федерального закона   
№ 149-ФЗ закреплено, что в случае неисполнения организатором распространения информации в сети «Интернет» в указанный в уведомлении срок обязанностей, предусмотренных статьей 10.1 Федерального закона № 149-ФЗ, 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 вступившего в законную силу решения суда.

Иностранной компанией Telegram Messenger Limited Liability Partnership, обеспечивающей функционирование сервиса обмена мгновенными сообщениями («мессенджера») Telegram, было допущено нарушение части 4.1 статьи   
10.1 Федерального закона № 149-ФЗ.

В результате чего Telegram Messenger LLP было привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 2.1 статьи 13.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Однако, привлечение к административной ответственности не привело к исполнению Telegram Messenger LLP установленных законом требований.

Указанные обстоятельства послужили основанием для обращения Роскомнадзора в суд с заявлением об ограничении доступа к информационным ресурсам Telegram Messenger LLP в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 15.4 Федерального закона № 149-ФЗ.

6 апреля 2018 г. Роскомнадзором в Таганский районный суд г. Москвы подано заявление об установлении на территории Российской Федерации ограничения доступа 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 Telegram Messenger Limited Liability Partnership, в связи с неисполнением указанным организатором распространения информации в сети «Интернет» обязанности, предусмотренной частью 4.1 статьи 10.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологий и о защите информации».

Заявление также содержало требование обязать Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и иных лиц прекратить создание технических условий для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет», распространяемых посредством информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, функционирование которых обеспечивает Telegram Messenger Limited Liability Partnership, в том числе путём ограничения доступа к указанным информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, до исполнения указанным организатором распространения информации в сети «Интернет» установленной законом обязанности.

Судебный процесс в отношении Telegram Messenger Limited Liability Partnership вызвал широкий общественный резонанс. Представителями юридической отрасли обозначались различные позиции относительно соблюдения баланса интересов государства при обеспечении безопасности и конкретного лица, пользователя мессенджером, относительно исполнения организатором распространения информации в сети «Интернет» обязанности предоставлять информацию, необходимую для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений.

Многие из экспертов пришли к выводу, что к указанному правовому деликту напрямую подлежит применению статья 55 Конституции Российской Федерации, предусматривающая, 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.

Требования Федерального закона № 149-ФЗ направлены на обеспечение безопасности Российской Федерации, а обязанности, налагаемые на организаторов распространения информации в сети «Интернет» подлежат обязательному исполнению; неисполнение соответствующих обязанностей влечет применение соразмерных мер реагирования.

13 апреля 2018 г. решением Таганского районного суда г. Москвы, обращенному к немедленному исполнению, требования Роскомнадзора удовлетворены.

14 июня 2018 г. Московским городским судом вынесено определение, в соответствии с которым решение Таганского районного суда г. Москвы оставлено без изменения, апелляционная и частная жалобы Telegram Messenger Limited Liability Partnership – без удовлетворения.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_