

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам общественных слушаний на тему «Интернет-мошенничество в
сфере благотворительности: способы борьбы и проблемы привлечения к
ответственности»

9 апреля 2021 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – **Общественная палата**) по инициативе Комиссии Общественной палаты по безопасности и взаимодействию с ОНК совместно с Комиссией Общественной палаты по развитию некоммерческого сектора и поддержке социально ориентированных НКО проведены общественные слушания на тему «Интернет-мошенничество в сфере благотворительности: способы борьбы и проблемы привлечения к ответственности» (далее – **общественные слушания, мероприятие**).

В общественных слушаниях приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представители Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, благотворительных организаций.

Участники мероприятия обсудили вопросы противодействия интернет-мошенничеству в сфере благотворительности, пресечения распространения недостоверной информации мошенниками в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее также – **сеть «Интернет»**), существующие проблемы привлечения к ответственности владельцев мошеннических аккаунтов в социальных сетях, а также сформулировали предложения по выработке комплекса мер, направленных на противодействие интернет-мошенничеству в сфере благотворительности.

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ)¹, за последние 5 лет 69% россиян хотя бы раз участвовали в благотворительности. Чаще всего россияне жертвовали вещи, игрушки (30%) в детские дома или дома престарелых, вносили средства на счет людям, нуждающимся в лечении (26%), подавали милостыню (24%), переводили деньги на счет благотворительных организаций и фондов (20%). Каждый пятый из тех, кто занимается благотворительностью, делает это на постоянной основе (19%) и этот показатель почти не изменился за последние 10 лет (20% в 2009 году). Большинство респондентов принимали участие в благотворительной деятельности несколько раз за указанный период (59%).

Вместе с тем в 2020 году, по данным средств массовой информации², в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 на фоне действовавших ограничений, в том числе запретов на проведение массовых мероприятий, объем пожертвований в благотворительные организации в среднем сократился на 20-30%. При таких обстоятельствах основным каналом распространения информации, в том числе о нуждающихся в благотворительной помощи, является сеть «Интернет». Видеоролики, фотографии, тексты с призывами о помощи, в том числе финансовой, размещаются в социальных сетях (ВКонтакте, Facebook, Одноклассники, Instagram), на видеохостингах (Youtube), на сайтах благотворительных организаций, посредством баннерной рекламы на различных ресурсах. Благодаря развитию информационно-телекоммуникационных технологий в настоящее время для организации сбора благотворительных пожертвований (размещения иного сообщения, содержащего призыв оказать ту или иную помощь, совершить иное действие в благотворительных целях) достаточно создать группу в социальной сети или опубликовать соответствующую просьбу на странице пользователя. Доступность и зачастую

¹<https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/ot-milostyni-k-volonterstvu-kak-menyaetsya-blagotvoritelnost-v-rossii>.

²<https://tass.ru/obschestvo/10266829>.

<https://iz.ru/1100225/ekaterina-iasakova/ni-dat-ni-vziat-kovid-vynudil-blagotvoriteli-svorachivat-programmy>.

неконтролируемость указанных Интернет-технологий и платформ создают дополнительные условия для проявления мошенничества в рассматриваемой сфере.

В сфере благотворительности злоумышленники ведут незаконные сборы в социальных сетях, создавая интернет-баннеры, аккаунты и группы, в которых размещаются сведения о реальных людях (чаще всего несовершеннолетних лицах), их персональные данные, в том числе фотографии, а также видеоролики, поддельные документы. Как отметили участники мероприятия, мошеннические группы в социальных сетях появляются каждый месяц, при этом сборы одного аккаунта могут достигать от 1 до 3 миллионов рублей в день.

В ряде случаев мошенники, размещая сообщения (видеоролики), содержащие призывы к сбору благотворительных пожертвований, незаконно используют наименования, символику действующих благотворительных организаций. Злоумышленники создают сайт-дублер, который практически полностью копирует сайт действующей благотворительной организации, размещая собственные банковские реквизиты для перечисления денежных средств.

По мнению участников общественных слушаний, во многом проявления мошенничества в сфере благотворительности являются следствием несовершенства нормативного регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений. Требования законодательства к отчетности благотворительных организаций несовершенны, что оставляет простор для манипуляций со стороны недобросовестных участников сектора.

Как отмечено в Концепции содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2019 года № 2705-р (далее – Концепция), благотворительная деятельность некоммерческих организаций, коммерческих организаций и физических лиц является значимым фактором развития общества.

Одним из основных направлений содействию развитию благотворительности согласно положениям Концепции является определение перечня требований к уровню прозрачности деятельности и квалификации сотрудников благотворительных организаций и порядок контроля за их соблюдением, а также требований к наличию сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», раскрывающего информацию о благотворительной организации. При этом в рамках развития механизмов законодательного регулирования благотворительности положениями Концепции предусматривается в том числе обеспечение эффективного предотвращения и пресечения мошеннической деятельности, осуществляемой под видом сбора благотворительных пожертвований.

Правовое регулирование благотворительной деятельности, возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьи 9 Федерального закона № 135-ФЗ государственная регистрация благотворительной организации осуществляется в порядке, установленном в статье 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

В соответствии с положениями части 2 статьи 19 Федерального закона № 135-ФЗ контроль за соответствием деятельности благотворительной организации целям, ради которых она создана, осуществляется органом, принявшим решение о государственной регистрации благотворительной организации (Минюст России).

Согласно части 5 статьи 19 Федерального закона № 135-ФЗ благотворительная организация обеспечивает открытый доступ, включая

доступ средств массовой информации, к своим ежегодным отчетам. При этом согласно части 7 той же статьи сведения о размерах и структуре доходов благотворительной организации, а также сведения о размерах ее имущества, ее расходах, численности работников, об оплате их труда и о привлечении добровольцев (волонтеров) *не могут составлять коммерческую тайну.*

В целях повышения прозрачности благотворительной деятельности, снижения фактов мошенничества в данной сфере и повышения доверия граждан к благотворительным организациям в Федеральный закон № 135-ФЗ введена статья 16.1³, положениями которой регулируется сбор благотворительных пожертвований с использованием специальных ящиков.

В соответствии с положениями частей 1 и 10 статьи 16.1 Федерального закона № 135-ФЗ наличные денежные средства, собранные с помощью ящика для сбора благотворительных пожертвований, подлежат зачислению в течение трех рабочих дней со дня извлечения таких денежных средств из ящика для сбора благотворительных пожертвований на банковский счет некоммерческой организации, учредительными документами которой предусмотрено право на осуществление благотворительной деятельности. При этом в соответствии с положениями части 5 той же статьи некоммерческая организация, использующая ящик для сбора благотворительных пожертвований, *должна публиковать отчет об использовании собранных благотворительных пожертвований* (в том числе на сайте организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») в порядке и в сроки, предусмотренные приказом Минюста России от 31 августа 2020 года № 190 (зарегистрирован Минюстом России 7 сентября 2020 года, регистрационный № 59685).

Требования к ящикам для сбора благотворительных пожертвований, порядка их установки и использования, а также Правила извлечения имущества, собранного с помощью ящика для сбора благотворительных

³ Федеральный закон от 7 апреля 2020 года № 113-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

пожертвований, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 года № 1584.

В то же время необходимо отметить, что изменения в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие ответственность за нарушение правил использования ящиков для сбора благотворительных пожертвований, ещё не приняты. Соответствующий законопроект находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации⁴.

По мнению участников мероприятия, на фоне сложившейся практики злоупотреблений и недобросовестного поведения в рассматриваемой области действующих законодательных мер недостаточно для обеспечения прозрачности деятельности благотворительных организаций.

Учитывая изложенное, рациональным представляется внедрение инструментов саморегулирования.

Большая работа в данной сфере проведена Координационным советом по социальной рекламе и социальным коммуникациям при Общественной палате (далее – Координационный совет)⁵. В целях противодействия фактам мошенничества, злоупотребления доверием граждан и иных лиц при внесении ими пожертвований, спекуляции на горе людей и манипулировании их сознанием, Координационным советом разработан Меморандум о взаимодействии с целью предотвращения рисков недобросовестных сборов денежных средств, осуществляемых посредством распространения социальной рекламы⁶ (далее – Меморандум).

Приложение к Меморандуму содержит рекомендации по проверке информации о рекламодателе – инициаторе производства и распространения социальной рекламы, содержащей информацию о сборе денежных средств в

⁴ Проект федерального закона № 1077387-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 17 декабря 2020 года депутатами Н.В. Костенко и Р.М. Марданшиным (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1077387-7>).

⁵ <https://www.oprf.ru/about/structure/2701/2608/>.

⁶ https://www.oprf.ru/files/1_2020dok/Memorandum_protiv_moshenichestvo_socreklama14022020.pdf.

благотворительных и иных общественно полезных целях, и сведений, включенных в такие рекламные материалы.

К Меморандуму присоединились ряд крупнейших медиа-холдингов (рекламораспространители), благотворительных организаций и рекламопроизводителей⁷.

Участники мероприятия подчеркнули, что доверие к некоммерческим организациям в сфере благотворительности возможно только при условии их профессиональной работы и соблюдения стандартов открытости.

Так, Ассоциацией социально-ориентированных некоммерческих организаций «Благотворительное собрание «Все вместе»⁸ реализуется проект «Все вместе за разумную помощь», направленный на противодействие псевдо-благотворителям, которые используют репутацию честных и открытых некоммерческих организаций для собственного обогащения. В рамках проекта разработана Декларация об основных принципах прозрачности НКО (далее – Декларация о прозрачности)⁹. По мнению авторов Декларации о прозрачности, добровольное соблюдение изложенных в ней принципов послужит росту профессионализма в секторе благотворительности и укреплению доверия жертвователей к благотворительным организациям. Декларацию о прозрачности подписали уже более 270 некоммерческих организаций¹⁰. Так, декларанты обязуются собирать средства исключительно на расчетные счета своей организации и не допускать сборы денежных средств на личные банковские карты и электронные кошельки физических лиц на сайте организации и на её официальных страницах либо группах в социальных сетях, а также на личных страницах сотрудников в пользу организации и в рамках её программ.

⁷ <https://www.oprf.ru/about/structure/2701/2608/2624/>

⁸ <https://wse-wmeste.ru/>

⁹ <https://stop-obman.info/deklaracia-2/>

¹⁰ <https://stop-obman.info/podpisanty-deklaracii-o-prozrachnosti/>

Также участники отметили, что 16 декабря 2020 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоялось расширенное заседание Комитета по информационной политике, информационным технологиям и связи на тему «Новые подходы к развитию социальной рекламы в интернете»¹¹, по итогам которого принято решение о разработке законопроекта, регламентирующего социальную рекламу в интернете¹².

Другой важной проблемой, требующей незамедлительного решения, по мнению участников обсуждения, является обеспечение возможности оперативной блокировки сайтов и аккаунтов в социальных сетях, распространяющих недостоверную информацию в сфере благотворительности и осуществляющих незаконные сборы денежных средств под видом благотворительной помощи.

Участники общественных слушаний отметили, что ряд социальных сетей, например, «ВКонтакте», по жалобам пользователей запрашивает у владельцев групп и аккаунтов, в том числе занимающихся «лжеблаготворительностью», подтверждающие документы при этом блокировка таких групп и аккаунтов, как правило, осуществляется в течение суток в случае непредоставления запрашиваемой информации. Однако в других социальных сетях, например, в Instagram, подобный механизм не реализуется.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации установлены отдельные нормы, направленные на противодействие распространению недостоверной информации в сети «Интернет».

Так, например, в статье 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ) установлен

¹¹ <http://duma.gov.ru/news/50307/>.

¹² 10 февраля 2021 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатами А.Е. Хинштейном, С.М. Боярским, М.Г. Кудрявцевым и другими внесен проект федерального закона № 1109512-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1109512-7>).

порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением закона. В частности, согласно частям 1 и 1.1 указанной статьи Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по обращению Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей незамедлительно уведомляет редакцию информационного ресурса, зарегистрированного в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» в качестве сетевого издания о необходимости удаления общественно значимой информации, которая *создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности.*

Однако для реализации механизма незамедлительной блокировки недостоверной информации необходимо соблюдение одновременно минимум двух условий: социальная значимость указанной информации и создание угрозы причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имущества, угрозы массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности как следствие распространения такой информации.

30 декабря 2020 года был подписан Федеральный закон № 530-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которым Федеральный закон № 149-ФЗ дополнен статьей 10.6, регулирующей особенности распространения информации в социальных сетях.

Однако участники мероприятия выразили обоснованные опасения, что законодательное установление запрета на размещение в социальных сетях информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, 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, при отсутствии законодательно установленного запрета на размещение непроверенной, недостоверной, заведомо ложной информации, содержащей призывы к оказанию благотворительной помощи, не может считаться эффективным инструментом противодействия мошенничеству в сфере благотворительности с использованием ресурсов сети «Интернет».

Учитывая изложенное, участники мероприятия считают целесообразным разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего:

а) запрет на распространение недостоверной, заведомо ложной социальной рекламы и иной информации об организации сбора благотворительных пожертвований, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований, и реквизитов счетов в кредитных организациях и банковских карт для перечисления пожертвований в денежной форме;

б) установление обязанности владельцев социальной сети:

– проводить проверку сведений и документов, подтверждающих достоверность публикуемой социальной рекламы и иной информации о сборах благотворительных пожертвований, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований;

– ограничивать доступ к указанной социальной рекламе и иной информации в случае неподтверждения их достоверности или непредоставления запрашиваемой информации, в том числе посредством блокировки соответствующих сайтов и аккаунтов;

в) установление права уполномоченного федерального органа исполнительной власти направлять владельцам социальных сетей

уведомления о необходимости удаления непроверенной, недостоверной, заведомо ложной социальной рекламы и иной информации о сборах благотворительных пожертвований, а также о лицах, организующих сбор таких пожертвований;

г) установление в качестве основания для включения в 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, распространение посредством сети «Интернет» недостоверной, заведомо ложной социальной рекламы и иной информации об организации сбора благотворительных пожертвований, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований.

Кроме того, участники общественных слушаний предложили уполномоченным федеральным органам исполнительной власти проработать вопрос об обеспечении эффективного взаимодействия с владельцами популярных социальных сетей (ВКонтакте, Facebook, Одноклассники, Instagram) и видеохостингов (Youtube) в целях выработки механизма выявления и оперативной блокировки групп и аккаунтов, размещающих недостоверную, заведомо ложную социальную рекламу и информацию об организации сбора благотворительных пожертвований, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований.

Необходимо отметить, что, согласно разъяснениям Верховного Суда Российской Федерации¹³, если хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество осуществляется путем распространения заведомо ложных сведений в информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть «Интернет» (например, *создание поддельных сайтов благотворительных организаций, интернет-магазинов, использование электронной почты*), то такое мошенничество

¹³ Пункт 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате».

следует квалифицировать по статье 159 «Мошенничество», а не 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» Уголовного кодекса Российской Федерации.

Однако участники общественных слушаний отметили, что практика привлечения к ответственности лиц, осуществляющих мошеннические действия в сфере благотворительности путем сбора денежных средств с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, неудовлетворительна. Зачастую сумма передаваемых через аккаунты социальных сетей пожертвований невелика, что останавливает граждан от обращения в органы внутренних дел. Кроме того, в большинстве случаев даже при наличии соответствующего заявления и открытия дела оперативного учета или возбуждении уголовного дела доказать факт мошенничества практически невозможно. Например, при осуществлении сбора денежных средств на личные банковские карты недобросовестных инициаторов практически невозможно отделить денежные средства, полученные преступным путем, от легальных денежных средств, находящихся на банковском счете, привязанном к номеру банковской карты, равно как и установить основание для зачисления тех или иных средств на банковскую карту и цели их дальнейшего использования.

Учитывая изложенное, по мнению участников мероприятия, целесообразно обеспечить выработку комплекса мер, направленных на повышение эффективности расследования преступлений о мошенничестве в сфере благотворительности (размещение недостоверной, заведомо ложной информации о сборах благотворительных пожертвований в сети «Интернет»), включающего разработку методических рекомендаций для сотрудников органов внутренних дел по проведению оперативной проверки информации по фактам незаконного сбора денежных средств на благотворительные цели с использованием сети «Интернет» и аккаунтов в социальных сетях.

Также участники общественных слушаний обратили внимание на необходимость организации и проведения мероприятий (обучающие семинары и вебинары, размещение на постоянной основе на открытых ресурсах в сети «Интернет» информации и материалов по данной тематике и т.д.), направленных на повышение уровня информированности и грамотности граждан по вопросам определения достоверности размещаемых в сети «Интернет» социальной рекламы и иной информации об организации сбора пожертвований на благотворительные цели, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований.

С учетом изложенного по результатам прошедшего мероприятия Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Федеральному Собранию Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации рассмотреть возможность разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего:

а) запрет на распространение недостоверной, заведомо ложной социальной рекламы и иной информации об организации сбора благотворительных пожертвований, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований, и реквизитов счетов в кредитных организациях и банковских карт для перечисления пожертвований в денежной форме;

б) установление обязанности владельцев социальной сети:

– проводить проверку сведений и документов, подтверждающих достоверность публикуемой социальной рекламы и иной информации о сборах благотворительных пожертвований, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований;

– ограничивать доступ к указанной социальной рекламе и иной информации в случае неподтверждения их достоверности или непредоставления запрашиваемой информации, в том числе посредством блокировки соответствующих сайтов и аккаунтов;

в) установление права уполномоченного федерального органа исполнительной власти направлять владельцам социальных сетей уведомления о необходимости удаления непроверенной, недостоверной, заведомо ложной социальной рекламы и иной информации о сборах благотворительных пожертвований, а также о лицах, организующих сбор таких пожертвований;

г) установление в качестве основания для включения в 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, распространение посредством сети «Интернет» недостоверной, заведомо ложной социальной рекламы и иной информации об организации сбора благотворительных пожертвований, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации рассмотреть возможность усиления контроля за расследованием преступлений экономической направленности в сфере благотворительной деятельности, совершенных с использованием электронных средств, в том числе посредством сети «Интернет».

Министерству внутренних дел Российской Федерации рассмотреть возможность выработки комплекса мер, направленных на повышение эффективности расследования преступлений о мошенничестве в сфере благотворительности (размещение недостоверной, заведомо ложной информации о сборах благотворительных пожертвований в сети «Интернет»), включающего разработку методических рекомендаций для сотрудников органов внутренних дел по проведению оперативной проверки информации по фактам незаконного сбора денежных средств на благотворительные цели с использованием сети «Интернет» и аккаунтов в социальных сетях.

Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций рассмотреть возможность проработки вопроса об обеспечении эффективного взаимодействия с владельцами крупных социальных сетей (ВКонтакте, Facebook, Одноклассники, Instagram) и видеохостингов (Youtube) в целях выработки механизма выявления и оперативной блокировки групп и аккаунтов, размещающих недостоверную, заведомо ложную социальную рекламу и иную информацию об организации сбора благотворительных пожертвований, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований.

Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций совместно с Координационным советом по социальной рекламе и социальным коммуникациям при Общественной палате Российской Федерации, высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и общественными палатами субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность организации и проведения мероприятий (обучающие семинары и вебинары, размещение на постоянной основе на открытых ресурсах в сети «Интернет» информации и материалов по данной тематике и т.д.), направленных на повышение уровня информированности и грамотности граждан по вопросам определения достоверности размещаемых в сети «Интернет» социальной рекламы и иной информации и об организации сбора благотворительных пожертвований, а также сведений о лице, организующем сбор таких пожертвований.