

Краснодарский университет МВД России

К. Д. Рыдченко

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ОБОРОТУ НЕДОСТОВЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ
И СВЕДЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОГО ХАРАКТЕРА**

Краснодар
2020

УДК 342.9
ББК 67.401
Р93

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

А. А. Беженцев, кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербургский университет МВД России);

А. И. Попов, кандидат юридических наук, доцент (Рязанский филиал Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя).

Рыдченко К. Д.

Р93 Государственная система противодействия обороту недостоверной информации и сведений экстремистского характера : монография / К. Д. Рыдченко. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2020. – 156 с.

ISBN 978-5-9266-1609-2

В монографии изучен концепт государственно-правовой защиты личности, общества и государства от воздействия недостоверной информации и сведений экстремистского характера. Исследованы теоретические воззрения ведущих отечественных ученых-юристов в сфере ограничения свободы слова и информации в целях обеспечения запрета оборота недостоверной информации и сведений экстремистского характера, определены правомерные основания и порядок такого запрета. Критическому анализу подвергнуты законотворческие инициативы в рассматриваемой сфере, а также контрольно-надзорные и административно-юрисдикционные полномочия органов государственной власти, обеспечивающих запрет оборота недостоверной информации и экстремистской идеологии.

Для специалистов в области административного и информационного права, сотрудников служб и подразделений полиции, реализующих административно-правовые полномочия, и работников образовательных и научных организаций. Изложенные в монографии предложения по совершенствованию законодательства могут быть использованы законодателем при совершенствовании государственной системы защиты личности и общества от воздействия вредоносной информации.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-1609-2

© Краснодарский университет
МВД России, 2020
© Рыдченко К. Д., 2020

Введение

Цивилизация родилась в общении. Коммуникация возвысила человека над животным миром, обеспечив передачу знаний сквозь поколения. Обобщение и накопление информации обусловило социальный и технический прогресс. По прошествии тысяч лет человеческой истории информация стала самодостаточным товаром и средством достижения желаемых результатов.

В условиях современного информационного общества и государства, опирающегося во многом на цифровую экономику, крайне важным представляется определить грань между обеспечением оборота социально полезной информации и ограничением или запретом оборота вредоносной информации. Диспропорция в сторону охранительного, запретительного законодательства в данной сфере ведет к формированию политической цензуры, игнорированию реальных интересов и потребностей современного человека, абсолютизации и монополизации властных институтов. Обратная легальная диспропорция создает условия для манипулирования общественным мнением, развития экстремистских и сепаратистских взглядов и теорий, разобщения социума и посягательств на основы конституционного строя государства. Необходимость определения, нормативного признания и государственно-властного обеспечения применения максимально допустимых оснований ограничения свободы слова и информации в современной России обуславливает актуальность настоящего исследования.

Использованное в заглавии работы словосочетание «государственная система» не постулирует ее наличие «здесь и сейчас» в российской правовой действительности. Напротив, сегодня следует констатировать бессистемное и консервативно-реакционное регулирование защиты личности и общества как от воздействия вредоносной информации в целом, так и защиты от недостоверной информации и сведений экстремистского характера в частности. Название работы – призыв к научному сообществу и в первую очередь к субъектам нормотворчества и правоприменения обратить внимание на необходимость комплексного межотраслевого регулирования оснований и пределов вторжения государственно-властного аппарата в информационно-правовую сферу, на необходимость корректировки структуры и полномочий органов государственной власти, вовлеченных в эту деятельность.

Один из наших современников – патриархов отечественного административного права Б.В. Россинский в своей докторской диссертации на тему «Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения (тенденции, проблемы и перспективы развития)» еще в 1993 г. писал: «В литературе под системой обычно понимается комплекс взаимосвязанных элементов, взаимодействие которых вызывает появление новых качеств, не свойственных отдельно взятым образующим систему компонентам... Управление невозможно без взаимодействия входящих в систему элементов и организации между ними соответствующих каналов связи. Именно поэтому порядок взаимодействия входящих в систему элементов наряду с самой ее структурой является важнейшей характеристикой системы, существеннейшей чертой управления вообще и социального управления в частности»¹.

Именно повышение качества нормативного регулирования и правоприменения есть то, чего так недостает современному государственному управлению в информационно-телекоммуникационной сфере. Так, ведущий ученый одной из самых молодых отечественных научных специальностей – информационного права – А.В. Минбалеев применительно к сфере интеллектуальной собственности отмечал: «Сегодня явно назрела необходи-

¹ Россинский Б.В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения (тенденции, проблемы и перспективы развития): дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1993. – С. 78–79.

мость говорить о формировании целостной системы государственного управления... Отсутствие в стране четкой системы государственного управления... ставит под сомнение достижение целей, стоящих перед Россией в сфере инновационного, научно-технического и промышленного развития»¹. Полагаем, что изложенное в полной мере характерно для всей сферы государственного управления в информационной сфере.

Надеясь на возможность формирования государственной системы противодействия обороту недостоверной информации и сведений экстремистского характера, автор предпринял попытку:

изучения теоретико-правовых позиций в сфере защиты человека от вредоносной информации (глава 1);

уточнения сущности недостоверной информации и сведений экстремистского характера как предметов неправомерного оборота (глава 2);

определения структуры и полномочий вовлеченных в контрольно-надзорную деятельность в рассматриваемой сфере органов публичной власти (глава 3);

определения проблем и перспектив совершенствования системы административной ответственности за правонарушения, связанные с оборотом недостоверной информации и сведений экстремистского характера (глава 4).

¹ Минбалеев А.В. Система государственного управления в сфере интеллектуальной собственности // Вестн. Южно-Уральского государственного университета. – 2016. – № 3. – С. 112–115.

Глава 1. Свобода слова и информации как теоретико-правовая категория

§ 1. Правовая сущность свободы слова и информации

Информационные правоотношения, сформировавшись стихийно и получив фрагментарное нормативное регулирование лишь постфактум, требуют регуляции в интересах личности, общества и государства. Интересы эти нередко противоречат друг другу, в связи с чем следует расставить приоритеты, провести границы между информационными сферами ведения человека и общества, с одной стороны, и публичной власти, с другой. Может показаться, что задача эта не нова, она решалась многократно и имела нормативное закрепление в законодательстве ведущих государств мира и в XX, и в XXI в.

Однако, как справедливо отмечается научным сообществом, в последние десятилетия «масштабы информационных угроз значительно возросли. Агрессивная информационная среда способна нарушить и даже уничтожить цивилизацию... информация может быть сильнее любого из ранее известных орудий массового поражения»¹. Современные мировые события и явления (среди них особо выделяются создание деструктивных молодежных субкультур суицидального и криминального типа, не самые удачные попытки ограничения критики в Рунете и блокировки интернет-мессенджеров, а также череда «цветных революций») позволяют сделать вывод о необходимости качественной переоценки той концепции (если она вообще существует), на основании которой осуществляется ограничение информационного оборота или блокирование отдельных информационных технологий. На основе данной концепции будет возможно построить стройную и эффективную государственную систему противодействия обороту вредоносной информации. Начать подобное исследование стоит с

¹ См., например: Головин С.П., Андреев Л.Г. Безопасность в киберпространстве, или России необходим информационный кодекс // Закон и право. – 2003. – № 11. – С. 7–10; Полякова Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 152.

определения правовой природы информации и юридических оснований ограничения ее свободного распространения.

Легальное толкование термина «информация» дано в статье 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» – это «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»¹. В этом же нормативном документе содержатся и иные базовые для информационных правоотношений понятия: информационные технологии, информационная система, доступ к информации, предоставление информации, распространение информации и др.

Отечественной правовой доктриной за последние 25 лет сформулированы десятки определений и классификаций информации², каждая из которых применительно к отдельным правоотношениям или сфере государственного управления имеет практическое, прикладное значение. Предметная сфера настоящего исследования – информационный оборот, обеспечивающий коммуникацию между людьми³. Информация в нем – объект, обладающий социально-позитивными, нейтральными или вредоносными внутренними свойствами, а основная цель этой деятельности – предоставление личности максимальной свободы в информационной сфере при ограничении (запрете) оборота вредоносной информации.

Коммуникация выступает социальной надстройкой технологического процесса оборота информации, в которой, помимо базовых законов и принципов кибернетики⁴, действуют локальные

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Далее по тексту – ФЗ № 149.

² См., например: Актуальные проблемы информационного права: учеб. / под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. – М.: Юстиция, 2016. – С. 16; Городов О.А. Информационное право: учеб. – М.: Проспект, 2009. – С. 5–14, 55–87; Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. – СПб.: Фонд «Университет», 2000. – С. 24–30, 37; Рассолов И.М. Информационное право: учеб. – М.: Юрайт, 2012. – С. 45–49; Фатьянов А.А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации: учеб. пособие. – М.: Юрист, 2001. – С. 5–20.

³ Помимо коммуникационных процессов, человек получает информацию непосредственно через органы чувств, ментально осмысливая или эмпирически изучая окружающий его мир, в том числе созданные самим человеком предметы и устройства.

⁴ См. например: Бир С. Кибернетика и менеджмент / под ред. А.Б. Челюсткينا. – М.: КомКнига, 2011. – 280 с.; Клаус Г. Кибернетика и философия. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1963. – 530 с.; Эшби У.Р. Введение в кибернетику. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1959. – 432 с.

правила и ограничения, опосредованные культурой и традициями социума, политическим устройством государства, иными детерминантами социально-экономического развития. Подобный подход не является новаторским. С.А. Куликова, выделяя «феномен полинормативности в регулировании свободы массовой информации» отмечала, что это регулирование включает «политические, правовые и корпоративные нормы, а также традиции, обычаи и обыкновения»¹. Полагаем, эта же тенденция наблюдается и при исследовании иных информационных свобод, обеспечивающих социальную коммуникацию. В этом контексте интересна социально ориентированная классификация информации по форме представления, которая разработана С.И. Бочковым, Г.И. Макаренко и А.В. Федичевым.

Информация первого рода – совокупность производимых сообщений и воспринимаемых сведений в устной форме или с использованием каких-либо однозначно понимаемых звуко-визуальных сигналов (жестов) участниками непосредственного общения (коммуникаций).

Информация второго рода – совокупность производимых сообщений и воспринимаемых сведений участниками непосредственного общения (коммуникаций) в письменной форме собственноручно.

Информация третьего рода – совокупность производимых сообщений и воспринимаемых сведений участниками непосредственного общения (коммуникаций) с использованием систем связи без их сохранения на каких-либо материальных носителях.

Информация четвертого рода – совокупность производимых сообщений и воспринимаемых сведений участниками непосредственного общения (коммуникаций) с использованием систем связи с сохранением на каких-либо материальных носителях².

Представленная классификация доступна для восприятия любым участником коммуникации и может охватывать все три выделяемых Г.В. Грачевым³ уровня информационно-коммуника-

¹ Федотов М.А. Право массовой информации. – М., 2001. – С. 32–33.

² Бочков С.И., Макаренко Г.И., Федичев А.В. Об Окинавской хартии глобального информационного общества и задачах развития российских систем коммуникации // Правовая информатика. – 2018. – № 1. – С. 5.

³ Грачев Г.В. Личность и общество: информационно-психологическая безопасность и психологическая защита. – М.: ПЕР СЭ, 2004. – С. 87.

ционных ситуаций: межличностного взаимодействия, контактно-коммуникации и масс-коммуникации, что позволяет использовать ее в рамках формирования концепции свободного информационного оборота в России.

Возвращаясь от теории права и управления к нормам отечественного законодательства, следует отметить, что ФЗ № 149 является не единственным нормативным документом, определяющим терминологический аппарат в сфере оборота информации. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹ содержит понятие массовой информации. Она представляет собой предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы.

При соотнесении легально закрепленных дефиниций «массовая информация» и «информация», исходя из необходимости уточнить критерий выделения первой из второй, С.А. Куликова полагает, «что в данном случае различия в определениях продиктованы желанием законодателя отделить первичную социальную информацию, информацию факта от массовой информации... Информационный материал – это всегда обработанная, подготовленная информация»². На наш взгляд, *грань между этими двумя терминами стерта развитием информационных технологий, в том числе развитием Интернета*. Немаловажную роль в этом процессе сыграло и кратное снижение стоимости технических средств, обеспечивающих межличностную коммуникацию и доступ во всемирную сеть. Легальное определение массовой информации было сформулировано в 1991 г. и не подвергалось корректировке ни в момент появления Рунета (1994 г.)³, ни в период массового распространения сотовой связи (2002–2006 гг.)⁴, ни на фоне лавинообразного роста рынка смартфонов (с 2009 г.

¹ О средствах массовой информации: закон РФ от 27 дек. 1991 г. № 2124-1. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Далее по тексту – Закон о СМИ.

² Куликова С.А. Конституционный запрет цензуры в России / под ред. Г.Н. Комковой. – М.: Проспект, 2016. – С. 21.

³ Национальный домен «.ru» был зарегистрирован 7 апреля 1994 г.

⁴ В 2002 г. мобильные телефоны в нашей стране впервые стали популярнее стационарных, а всего через четыре года, в 2006 г., проникновение мобильной связи достигло 100%. См.: История сотовой связи в России: от трехкилограммовой Nokia до LTE. – URL: <http://4pda.ru/2016/09/04/321804/> (дата обращения: 10.08.2019).

по настоящее время)¹ и глобализации мобильного Интернета (с 2013 г. по настоящее время)².

Отмечая справедливость точки зрения С.А. Куликовой, выделяющей в качестве признака массовой информации ее «социальную значимость», нельзя не согласиться с высказанным ею тезисом, согласно которому «к неотъемлемым признакам массовой информации относится использование специальных технических средств и технологий для производства и распространения в массовом масштабе»³.

Использование наиболее эффективных из доступных информационных технологий является трендом функционирования массовых информаторов, однако при отсутствии возможности ими воспользоваться социум обращается к более простым и даже архаичным способам коммуникации. Так, оказавшиеся в местах лишения свободы лица организуют межкамерную коммуникацию через систему знаков, звуковых и вибрационных сигналов, посредством веревочных «дорог», по которым передаются записки-сообщения. Не являются единичными в современной истории и случаи, когда общество прибегало к передаче массовой информации от человека к человеку («сарафанному радио») в ситуациях, когда администрация средств массовой коммуникации игнорировала социально значимые события или прекращала функционирование самих этих средств⁴.

Верным по сути представляется суждение, согласно которому «в настоящее время большинство... «ходят по кругу» в своих заблуждениях, смешивая материальный и нематериальный харак-

¹ В 2009 г. на один проданный в России смартфон приходилось 17,9 обычных мобильных телефона, в 2015 г. – 0,6 телефона, а всего было продано 26,15 млн смартфонов. См.: Портал TAdviser. Государство. Бизнес. IT. – URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Сотовые_телефоны_\(рынок_России\)](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Сотовые_телефоны_(рынок_России)) (дата обращения: 10.08.2019).

² В 2013 г. исключительно мобильным Интернетом через смартфоны пользовались 12% абонентов сотовой связи (18% всей интернет-аудитории), в 2018 г. – 59% (35% соответственно). См.: Портал TAdviser. Государство. Бизнес. IT. – URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Интернет-доступ_\(рынок_России\)](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Интернет-доступ_(рынок_России)) (дата обращения: 10.08.2019).

³ Куликова С. А. Указ. соч. – С. 20.

⁴ В качестве примера можно привести подавление Августовского путча в 1991 г., в первые дни которого государственные телерадиокомпании игнорировали или поддерживали ГКЧП, и свержение египетского президента Хосни Мубарака в 2011 г., осуществленное на фоне фактического отключения Интернета в регионах протеста.

тер информации; отождествляя «базы данных» с «базами знаний», не различая объективный и субъективный характер информации; подменяя информационные коммуникации между людьми (т. е. общение) и сетями связи, основанными на принципах коммутации пакетов с использованием интернет-интерфейсов (протоколов); путают формы с видами информации и т. д.»¹.

Легально закрепленное в отечественном законодательстве определение массовой информации практически отождествляет ее с содержанием продукции средства массовой информации в ущерб главному признаку таких сведений – социальной значимости и возможности получения к ней массового доступа. Единственный способ сделать закрепленное в Законе о СМИ определение массовой информации вновь актуальным – вернуть социально-технологические характеристики развития страны на рубеж 1991 г., возродить государственную монополию на массовое информирование и изъять из оборота все современные средства коммуникации. Очень хочется верить, что подобное положение вещей в современной России невозможно.

С учетом сегодняшних реалий считаем правильным определить *массовую информацию* как *информацию, распространяемую среди относительно неопределенного круга лиц через средства массовой коммуникации, включая информационно-телекоммуникационные сети*. Эти сведения могут быть специально «обработаны» и «подготовлены», а могут передаваться в режиме онлайн-трансляции (прямого эфира) или в форме открытых данных.

Предлагаемая трактовка автоматически делает любую информацию, кроме ограниченной в обороте и доступе, потенциально массовой. Умышленно мы не включаем в определение признак социальной значимости, так как данная категория не имеет нормативно закрепляемых критериев оценки и не должна оцениваться с позиции права. Е.В. Михайленко справедливо отмечает², что «любая информация обладает «свойством социальной актив-

¹ Бочков С.И., Макаренко Г.И., Федичев А.В. Указ. соч. – С. 7.

² В целом соглашаясь с позицией автора, сделаем оговорку, что подобным свойством скорее обладает информация, воспринимаемая человеком сознательно либо бессознательно. При этом следует понимать, что значительный объем информации об окружающем мире нами непознаваем по причине отсутствия соответствующих рецепторов или технических средств ее съема.

ности», благодаря которому она воздействует на сознание человека»¹.

На основании изложенного можно высказать предположение о *презумпции социальной значимости информации*, согласно которому любая информация априори должна считаться социально значимой (а следовательно, и потенциально массовой) до тех пор, пока она не будет признана ограниченной или запрещенной в доступе или обороте на основании закона. При этом далеко не вся социально значимая информация обеспечивает прогрессивное развитие общественных отношений и укрепление гуманитарных ценностей. Ф.В. Ахмадиев видит «сущность свободы слова в обеспечении постоянного процесса по сбору, анализу и обмену правдивой (социально полезной) информацией, происходящего по устойчивым каналам между человеком и обществом в целях выполнения человеческим разумом программы по нахождению истины»². Отмечая ценность данной мысли, обратим внимание и на ее слабые стороны. Во-первых, эта трактовка скорее соответствует предназначению, нежели сущности свободы слова. Во-вторых, в отличие от «правдивости» (достоверности) определить социальную полезность информации порой бывает крайне трудно, так как она изменяема в зависимости от оценивающего ее значимость субъекта. В-третьих, *значительная часть информации не может быть признана «правдивой» или «ложной»: это – мнения, суждения, оценки, гипотезы и версии. Иными словами, массово распространяемая социально значимая информация может обладать как позитивными содержательными качествами, так и вредоносными.*

Распространителем (адресантом) массовой информации выступают как зарегистрированные в установленном порядке средства массовой информации, так и иные общественные объединения и организации, а также граждане. Согласимся с мнением С.А. Куликовой, отмечающей, что основным «субъектом свободы массовой информации является не СМИ, редакция, журнали-

¹ Михайленко Е.В. Проблемы информационно-правового регулирования отношений в глобальной компьютерной сети Интернет: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 7.

² Ахмадиев Ф.В. Свобода слова как социальная деятельность // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – № 21. – С. 65–69.

сты, а каждый отдельный человек как основной производитель и потребитель информации»¹.

Если дать развернутую характеристику реализующим свободу массовой информации субъектам, то их можно ассоциировать с информационным обществом в целом. Т.А. Полякова предлагает понимать под информационным обществом «сложное социальное образование индивидов, юридических лиц, государства и его органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и политических партий, объединенных в условиях защищенности их сбалансированных интересов в едином информационно-правовом пространстве совокупностью многочисленных и многообразных общественных отношений, возникающих в связи с созданием, использованием, сбором, обработкой и хранением информации с применением информационно-коммуникационных технологий во всех сферах жизнедеятельности, направленных на обеспечение каждому универсального доступа к любой общедоступной информации на основе верховенства права»².

Правовыми гарантиями коммуникации выступают свобода слова и мысли, свобода информации и свобода массовой информации – базовые права человека в демократическом обществе, которые прочно вошли в юридический лексикон и зачастую кажутся очевидными, не требующими толкования. Эти три информационные свободы закреплены в статье 29 Конституции Российской Федерации³ (часть 1 – свободы мысли и слова, часть 4 – свобода оборота информации, часть 5 – свобода массовой информации), однако научное сообщество не солидарно в определении содержания этих правовых категорий. Одни ученые высказывают мнение о производности свободы информации (в том числе массовой) от свободы слова, а другие указывают на синонимичность и взаимопроникновение этих трех терминов. Полагаем, эти позиции не противоречат, а дополняют друг друга.

Свобода информации и свобода массовой информации физиологически и исторически производны от свободы мысли и

¹ Куликова С. А. Указ. соч. – С. 16.

² Полякова Т.А. Указ. соч. – С. 4.

³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

слова, так как идеи генерируются через мыслительный процесс, а устная речь являлась первым и остается на сегодня основным способом коммуникации, в том числе контакт-коммуникации. Примером тому является исторически первая форма массового доведения информации глашатаями (на Руси – бирючами) на площадях древних и средневековых городов.

Вместе с тем хронологическая производность не означает, что свобода слова в цифровую эпоху непременно включает в себя свободу информации в юридическом смысле. Если абсолютизировать принцип историзма, то следовало бы заявить, что сама свобода слова производна от права граждан на участие в управлении государством и является его составным полномочием, ведь первое нормативное упоминание о свободе слова содержится в Билле о правах 1689 г., который гарантировал личную защиту членов английского парламента от преследований в связи с обсуждаемыми в нем идеями¹.

Историзм не должен быть главенствующим принципом юридической оценки развивающихся и видоизменяющихся правоотношений. Усложнение информационных технологий порождает в правовой сфере качественно новые и более сложные процессы, чем линейное поглощение вновь возникших правовых институтов устоявшимися. Следует рассмотреть вопрос о четкости границ между информационными правами и свободами в обществе, пронизанном общедоступными социальными сервисами и информационными технологиями. *Полагаем, что свобода слова, свобода информации и свобода массовой информации являются смежными правовыми категориями, каждая из которых обладает уникальным юридическим содержанием, однако научно-технический и социальный прогресс обеспечивает все большее их взаимопроникновение и сращивание.* Так, интернет-блоггинг и социальные сети практически стерли грань между массовой и «простой» информацией, а право на доступ к социально значимой информации все чаще реализуется без участия традиционных СМИ посредством новых информационных технологий

¹ Законодательство Английской революции 1640–1660 гг. / сост. Н.П. Дмитревский; Академия наук СССР. Институт права. – М.; Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1946. – 382 с.

(например, сообщений на Портале государственных услуг¹, СМС-рассылка МЧС России и т. п.).

Сегодня, рассматривая комплексное информационно-правовое регулирование в традиционном понимании, опирающееся на технологические процессы оборота информации, достаточно трудно уловить грань между тремя названными информационными свободами. Более того, сам перечень информационных прав и свобод может быть расширен. Так, С.А. Куликова применительно к правовым идеям, на которые посягает цензура, помимо свободы слова, информации и массовой информации, относит: свободу совести и свободу убеждений; свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества; право на проведение публичных мероприятий; право граждан на направление индивидуальных и коллективных обращений².

Исследуя перечисленные информационные правомочия, мы склонны определять их в качестве правовых гарантий коммуникации, блокирующих неправомерные ограничения со стороны государственной власти, коммерческих субъектов, иных организаций и объединений. В таком случае комплексная «свобода слова и информации» будет выступать гарантией функционирования технологического базиса и всех трех уровней коммуникации; свобода мысли и слова – гарантией межличностной и контакт-коммуникации; свобода массовой информации – гарантией масс-коммуникации (рис. 1).

¹ Портал государственных услуг. – URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 01.02.2019).

² Куликова С.А. Указ. соч. – С. 133–144.



Рис. 1. Свобода слова и информации как гарантия коммуникации

Ученые, отмечая роль информационных прав и свобод в обеспечении права на развитие, выдвигали идею о целесообразности внедрения в юридическую теорию дефиниции «свобода коммуникации». Эта мысль апеллирует к философско-правовым концепциям, чьи основы были заложены еще на заре мировой компьютеризации французским исследователем Ж.Д'Арси¹. Основными структурными элементами права на коммуникацию в этой концепции выступают право доступа к средствам коммуникации в качестве получателя информации и право непосредственного участия в процессе коммуникации, возможность потребителя быть создателем и распространителем информации².

При изучении мнения ведущих отечественных ученых – специалистов в области информационного права может быть выделен иной концепт. И.Л. Бачило и М.А. Лапина отмечают, что с точки зрения этапов информационного процесса можно выделить три группы конституционных прав: 1) право создавать (производить) информацию; 2) право искать и получать информацию; 3) право передавать и распространять информацию³.

¹ См., например: Право на коммуникацию: обзор материалов «Комиссии Макбрайда». – М.: ИНИОН АН СССР, 1980. – 59 с.; Ж.Д'Арси. Право на коммуникацию. – Париж, 1980. – 286 с.

² Гайнуллина Л.Ф., Леонтьева Л.С. Право на коммуникацию: должное и сущее // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4. – С. 217–225.

³ Актуальные проблемы информационного права: учеб. / под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. – М.: Юстиция, 2016. – С. 89.

Считаем, что переименование в «право на коммуникацию» или реструктуризация общепризнанных информационных прав и свобод, а равно их поглощение свободой слова являются излишними, так как *не создают новых смыслов, однако вносят существенную путаницу в и без того не самый стройный терминологический аппарат российского права.* В дальнейшем при исследовании комплекса предусмотренных частью 2 статьи 24, статьями 26, 28, 29, 31, 33, 42 и 44 Конституции РФ информационных прав и свобод в контексте социальной коммуникации будем использовать термин *«свобода слова и информации», правовая сущность которого заключается в обеспечении развития через коммуникацию и защиту коммуникационных процессов от вредоносного воздействия.*

§ 2. Теоретико-правовые основания ограничения свободы слова и информации

Свобода слова и информации в исторической ретроспективе является ценностью преходящей. Ее объем многократно пересматривался, а признание зависело не только от уровня социально-экономического развития, но и от политического режима и ценностных установок государства. Развитие свободы коммуникации не было линейным. В Древнем Риме не было наказания за богохульство, так как прагматичные его жители полагали, что сильный бог сам накажет хулителя и «гражданские» власти не вправе вмешиваться в подобные отношения. Отметим, что современный отечественный законодатель придерживается концепции «на Бога надейся, а сам не плошай», устанавливая уголовную ответственность за высказывания и действия, оскорбляющие чувства верующих. Приведенные примеры, на наш взгляд, доступно демонстрируют нелинейный вектор развития правовых ограничений свободы слова и информации в исторической ретроспективе.

Полагаем, более правильно было бы сказать, что содержание свободы слова и информации в развитых государствах мира изменяется волнообразно и имеет общую тенденцию к расширению. Средневековые меняет Античность, эпоха Ренессанса приводит к тоталитарным режимам и мировым войнам, а параллельно этим

процессам увеличивается либо сокращается объем свободы слова и информации. При этом даже в самые темные периоды Средневековья, инквизиции, нацизма, большевистских репрессий и южноафриканского апартеида полностью искоренить выражение «неудобных» государственному аппарату идей не удавалось, что указывает на социально-психологическую обусловленность свободы слова и информации для общества и личности.

С другой стороны, не было в человеческой истории и периода, когда эта свобода была бы абсолютна, когда каждому индивиду позволялось бы распространять любую информацию безотносительно к ее содержанию. Д. Хаустов в предисловии к русскоязычному репринту труда Ш.Л. Монтескье «О духе законов» справедливо отмечал: «Требование плюрализма, плюрализма любой ценой, плюрализма и только плюрализма под страхом смерти! – с пугающей легкостью оборачивается железным монизмом со всеми вытекающими последствиями в виде, к примеру, юридически санкционированного террора политкорректности. Искомый плюрализм растворяется в этом терроре – так логика наказывает тех, кто имеет наглость (и глупость) ею брезговать: изгнанная через дверь, она возвращается через окно. Судьба, как встарь, тащит неразумных на коротком поводке»¹.

Держа в мыслях данное высказывание, подходим к проблеме определения границ свободы слова и информации, а также оснований запрета или ограничения оборота информации. Предваряя дальнейшее изложение, сделаем ремарку относительно разделения запрещенной (ограниченной) в обороте информации от информации, доступ к которой ранжирован в связи с ее конфиденциальностью (секретностью)². Предметом нашего дальнейшего внимания не будут выступать правовые институты государственной, служебной, профессиональной и коммерческой тайны, иные разновидности конфиденциальной информации, в том числе персональные данные, личная и семейная тайна. Ограничение

¹ Монтескье Шарль Луи. О духе законов. – М.: РИПОЛ классик, 2018. – С. XIX.

² Исходим из позиции, согласно которой конфиденциальность (секретность) и вредоносность сведений являются единственными и исключительными критериями ограничения свободы оборота открытой информации в демократическом обществе, при этом не включаем в сферу исследования информацию, на которую распространяются авторские и иные смежные права.

доступа к информации является самостоятельным правовым режимом, исследованию которого посвящено внушительное количество научных трудов¹. Далее речь будет вестись о государственно-правовых *ограничениях свободы оборота (а не права на доступ)* так называемой открытой информации (*а не ограниченной в доступе*), которые вводятся в связи с ее вредоносными держательными качествами.

Прогрессивная социальная коммуникация, равно как и эффективное управление в государственном и коммерческом секторе, базируется на предположении об истинности, полноте и социальной полезности используемой информации. В противном случае перечисленные процессы будут склонны к искажению и коллапсу. Защита коммуникативных и управленческих процессов от воздействия вредоносной информации является в этом смысле традиционной деятельностью по обеспечению отраслевой безопасности, а сам информационный оборот – источником повышенной опасности, требующим государственного регулирования и контроля.

С.А. Куликова справедливо отмечает, что «государство защищает здоровье своих граждан, ограничивая продажу алкоголя и табачных изделий, запрещая свободный оборот наркотиков, точно так же государство должно защищать права потребителей и в сфере распространения массовой информации, налагая на этот рынок ограничения»². В рамках той же логики высказывался Р.Х. Гельманов: «Если исходить из главного лозунга информационного общества о том, что информация – это мощный социальный и экономический ресурс, то использование этого ресурса должно контролироваться государством так же, как производство

¹ См., например: Фатьянов А.А. Тайна и право (основные системы ограничения на доступ к информации в российском праве). – М.: МИФИ, 1999. – 288 с.; Пилипенко Ю.С. Адвокатская тайна: теория и практика реализации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009. – 220 с.; Бондарь И.В. Тайна по российскому законодательству: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. – 203 с.; Верютин В.Н. Механизм административно-правового регулирования отношений в сфере государственной тайны: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2011. – 288 с.; Бурдов С.Н. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2015. – 196 с.; Караваев А.А. Административно-правовое регулирование оборота и защиты конфиденциальной информации в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2015. – 220 с.

² Куликова С.А. Указ. соч. – С. 9–10.

вооружения, космических технологий и разработка полезных ископаемых»¹.

С другой стороны, российская правовая система до настоящего времени ощущает на себе негативные последствия гипертрофированного государственного вмешательства в информационную сферу – советской монополии на национальную идеологию и массовое информирование. По состоянию на конец 2019 г. Россия занимает 149-е место из 180 (индекс 50,31) во Всемирном рейтинге свободы прессы («World Press Freedom Index»)². На строку выше находится Венесуэла (индекс 49,1), на строку ниже – Бангладеш (индекс 60,74). Тройку же лидеров образуют Норвегия (индекс 7,82), Финляндия (индекс 7,9) и Швеция (индекс 8,31). Ведущие экономики Европы и Северной Америки занимают следующие места в рейтинге: Германия – 13-е место (индекс 14,6), США – 18-е место (индекс 15,69), Франция – 32-е место (индекс 22,21), Великобритания – 33-е место (индекс 22,23).

Критериями оценки свободы прессы выступают:

- 1) плюрализм (степень многообразия мнений в СМИ);
- 2) независимость СМИ (степень влияния на СМИ политической власти, деловой элиты и церкви);
- 3) «окружающая среда» и самоцензура (показатель анализа среды, в которой работают СМИ);
- 4) законодательная база (оценка влияния законодательного регулирования деятельности СМИ);
- 5) прозрачность (показатель открытости и прозрачности процедуры получения и создания распространяемой через СМИ информации);
- 6) инфраструктура (оценка качества инфраструктуры, которая обеспечивает деятельность СМИ);
- 7) злоупотребления свободой массовой информации и акты насилия в отношении журналистов за отчетный период.

А.К. Соболева к препятствиям свободы слова в современном демократическом обществе относит в числе прочего следующее:

¹ Гельманов Р.Х. Политические основы функционирования средств массовой информации в современном российском обществе: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2008. – С. 18.

² 2019 World Press Freedom Index. Reporters without borders. – URL: <https://rsf.org/en/ranking> (дата обращения: 10.09.2019).

- а) наличие цензуры;
- б) наличие в законодательстве или правоприменительной практике положений, защищающих «репутацию» таких объектов, как государственная или религиозная символика, защита «репутации» государства или народа как таковых;
- в) предоставление возможности частным лицам возбуждать дело от имени группы лиц, которая сама по себе не имеет права быть истцом;
- г) наличие уголовной ответственности за диффамацию (в том числе за клевету и оскорбление), и особенно возможность применения за нее санкций, связанных с лишением свободы и тюремным заключением, а также возможность применения в качестве меры пресечения по данным составам заключения под стражу до суда;
- д) возможность возбуждать дела о диффамации по истечении длительных сроков;
- е) наличие на законодательном уровне большей защиты должностным лицам, чем отдельным гражданам;
- ж) ответственность за не соответствующие действительности публикации при доказанном отсутствии вины журналиста (например, при добросовестном комментировании или добросовестном заблуждении);
- з) правовая ответственность за выражение мнения или оценочного суждения¹.

Вместе с тем абсолютной свободы слова и информации не может быть, так как злоупотребление правом одним субъектом посягает на законные интересы другого человека. Определяя причинный комплекс угроз информационной безопасности личности, Т.А. Полякова указывает на исследования в области психологии, согласно которым «лишь 15–25% населения способны критически усваивать информацию, а до 75% обладают повышенной внушаемостью»². Распространение недостоверной, непристойной или деструктивной информации потенциально может нанести ущерб правам и законным интересам трем четвертям представителей человечества. Нормативное ограничение свободы

¹ Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики) / сост., отв. ред. и автор вступ. ст. А.К. Соболева. — М.: Новая юстиция, 2008. — С. 6–7.

² Полякова Т.А. Указ. соч. — С. 170.

слова и информации в этом контексте выступает превентивно-страховочным механизмом защиты прав и свобод граждан от посягательств, связанных с оборотом вредоносной информации.

Соотнеся связанные с оборотом вредоносной информации угрозы безопасности с последствиями ущемления государственным аппаратом и квазинезависимыми организациями свободы массовой информации, приходим к выводу, что ***нормативное регулирование информационного оборота в современном социальном государстве, уважающем принцип плюрализма и народовластия, должно быть минимальным, обусловленным лишь невозможностью полноценной самозащиты индивида и социальных групп от вредоносного информационного воздействия.***

Подобное умозаключение представляется очевидным, однако его практическая реализация осложняется необходимостью разграничения допустимого ограничения свободы слова и информации от чрезмерного или даже политико-цензурного вмешательства. А.А. Кондрашев справедливо отмечал, что «в российском социуме уже давно существует общественный запрос: каковы должны быть основания и формы ограничений прав и свобод человека, а главное – где граница между допустимым ограничением права и законодательным произволом, могут ли быть определены эмпирически критерии ограничений прав и свобод законодателем или таковых нет вообще?»¹.

В более ранних своих работах² автор монографии отмечал, что институт цензуры не заслуживает однозначной и категоричной негативной оценки. Ее характеристика во многом зависит от исследовательской позиции ученого. Т.Л. Полусмак, например, с историко-правовой точки зрения понимает под цензурой «предварительный или последующий просмотр государственными учреждениями, ведущими надзор за литературными произведениями, повременными изданиями, постановкой пьес и т. п.,

¹ Кондрашев А.А. Ограничение конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 40–47.

² См., например: Рыдченко К.Д. «Моральный кодекс» пользователя Интернета и государственная цензура киберпространства: некоторые вопросы законодательного регулирования // Мониторинг правоприменения. – 2012. – № 3. – С. 40–44; Занина Т.М., Рыдченко К.Д. Информационно-психологическая цензура как форма государственного надзора // Общество и право. – 2009. – № 3. – С. 246–249.

с целью недопущения или ограничения сведений, признанных властью нежелательными. В более широком смысле стоит говорить о цензурном режиме, который складывается в обществе независимо от наличия осуществляющих надзорный контроль учреждений и иногда независимо от власти. Именно цензурный режим обеспечивает человеку ту или иную степень свободы слова и печати в любом обществе»¹.

Классифицировать формы осуществления цензуры возможно по нескольким критериям. Например, в зависимости от поставленных перед надзорным органом задач и целей цензура может быть идеолого-политической, этической, антиэкстремистской и т. д.

Критически оценивая взгляды автора настоящей работы на цензуру, С.А. Куликова все же отмечает, что «в зависимости от охраняемых ценностей выделяются, в том числе, социальная, нравственная, лингвистическая и возрастная цензуры... Однако с юридической точки зрения, эти явления цензурой не являются, так как в указанных случаях уместнее говорить о реализации правомерных ограничений свободы распространения мнений, идей и информации в целях, определенных международно-правовыми актами и Российской Конституцией»².

Позиция С.А. Куликовой представляется нам обоснованной и верной с точки зрения современной юриспруденции, наделяющей термин «цензура» априори отрицательной коннотацией. Отмечая в цензуре признаки контрольно-надзорной деятельности, указанным автором предлагается следующее ее определение: «незаконное вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных или религиозных объединений, их должностных лиц или работников в сферу (процесс) поиска, получения, передачи, производства и распространения массовой информации, а также свободы выражения мнения»³.

Приведенные дефиниции цензуры существенно отличаются от ее легального определения, которое дано в статье 3 Закона РФ

¹ Полусмак Т.Л. Цензурное законодательство дореволюционной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2003. – С. 3.

² Куликова С.А. Указ. соч. – С. 79–86, 215.

³ Там же. – С. 131.

«О средствах массовой информации»: «Цензура, то есть требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей».

Закон запрещает только предварительную цензуру, последующая же цензура, пусть даже сам этот термин может вызывать неприятие, осуществляется и на административно-государственном (государственными органами власти, должностными лицами этих органов), и на общественном (негосударственными организациями и объединениями), и на коммерческом (в рамках деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих массовое информирование), и на индивидуальном уровнях («моральный закон во мне»¹).

Подтверждением тому является наличие в составе Правительства России специализированных органов, реализующих надзорные полномочия в сфере массового информирования. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»² деятельность по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере массовых коммуникаций и средств массовой информации осуществляет Министерство связи и массовых коммуникаций. В его структуру входит Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), к полномочиям которой, в соответствии с Положением³, отнесено право в порядке и случаях, установленных законодательством, применять «меры пресекательного

¹ Кант И. Критика практического разума. – М.: АСТ, 2019. – 256 с.

² Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций: постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 (в ред. постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 368). – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

характера, направленные на недопущение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в этой сфере и (или) ликвидацию последствий таких нарушений».

Следует сделать вывод о фактическом легальном закреплении в российской правовой системе института последующей цензуры, которая осуществляется, в первую очередь, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере связи и массовых коммуникаций. В этом контексте утверждение С.А. Куликовой, согласно которому «вместо института цензуры – устаревшего, архаичного инструмента, используемого государством для сдерживания информационных потоков и подавления инакомыслия, современное право применяет другие механизмы осуществления контроля над деятельностью субъектов в информационной сфере»¹, кажется нам преждевременным. По своей контрольно-управленческой природе этот институт является основной возможностью обеспечения запрета или ограничения оборота вредоносной информации, причем инструментарий надзора, выявления и пресечения правонарушений в данной сфере, равно как и административно-восстановительные меры, сущностно не претерпели значительных изменений.

Вместе с тем нельзя не согласиться с точкой зрения С.А. Куликовой, которая отмечает, что в тексте Конституции РФ «запрет цензуры следует с указанием на необходимость правовых ограничений свободы массовой информации, что свидетельствует о том, что конституционный законодатель вкладывал различное правовое содержание в понятие цензуры и ограничения свободы слова и свободы массовой информации»². Эта точка зрения аргументированно подтверждается позицией Конституционного Суда РФ и ведущих теоретиков права³.

Таким образом, *в историко-правовом контексте цензура является первой формой и синонимом государственного контроля и надзора в информационной сфере, а в конституционно-правовом смысле – это деятельность публично-властных субъектов, не соответствующая закрепленным в основном законе критериям*

¹ Куликова С. А. Указ. соч. – С. 216.

² Там же. – С. 180.

³ См., например: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. – Lap Lambert Academic Publishing, 2011. – С. 202–203.

ограничения свободы слова и информации. Эти критерии закреплены в части 2 статьи 29 и части 3 статьи 55 Конституции РФ. Введенное федеральным законом (формальное основание) ограничение может быть признано правомерным, если оно:

а) необходимо в целях защиты следующих ценностей:

основ конституционного строя;

нравственности;

здоровья;

прав и законных интересов других лиц;

обороны страны;

безопасности государства.

б) обеспечивает запрет на пропаганду или агитацию, возбуждающие ненависть и вражду, а равно пропаганду превосходства по признаку социальной страты (расы, национальности, религии, языка).

Отметим, что апелляция к указанным конституционным ценностям еще не обеспечивает целесообразность ограничения свободы слова и информации. Причиной тому является как неопределенность содержания самих ценностей (например, категория «нравственность» не имеет легального определения, а ее содержание обусловлено региональными и локальными традициями, обычаями, устоями), так и отсутствие четкого механизма определения чрезмерного цензурного ограничения свободы слова и информации, осуществляемого «во имя» конституционно охраняемых ценностей.

Итак, очерчивая общий абрис социально оправданного ограничения свободы слова и информации, указанные конституционные нормы не обеспечивают ее всеобъемлющей правовой защиты от чрезмерного государственного вмешательства. В связи с этим, помимо конституционных принципов ограничения этой конституционной свободы, необходимо внедрение специальных отраслевых принципов. С.А. Куликова в качестве таковых предлагает принципы:

1) соразмерности (пропорциональности) и крайней необходимости ограничений права на свободное производство и распространение информации;

2) соответствия ограничений производства и распространения информации общепризнанным принципам и нормам между-

народного права и международным договорам Российской Федерации;

3) правовой определенности положений, устанавливающих ограничения производства и распространения информации;

4) недопустимости отмены или умаления права свободно производить и распространять информацию¹.

В приведенном перечне особо следует выделить принципы соразмерности вводимых ограничений и правовой определенности норм, их закрепляющих. Первый выступает содержательной, а второй – юридико-технической (формальной) гарантией допустимости вводимых ограничений. Следует отметить *зависимость принципа определенности от принципа соразмерности, так как минимально достаточное легальное закрепление невозможно без теоретически осмысленной концепции ограничения свободы слова и информации, которая, в свою очередь, производна от стройности и правовой определенности классификации ограниченной или запрещенной в обороте вредоносной информации.*

Частными гарантиями свободы слова и информации выступают изъятия из конституционных ограничений. Это прямые запреты на ограничение оборота отдельных видов информации и правовой режим сведений со статусом обязательного доведения.

Особое место в системе критериев ограничения свободы слова и информации занимает принцип соответствия ограничений производства и распространения информации общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации. Специфика этого принципа обусловлена, с одной стороны, высоким уровнем соответствующих документов в юридической иерархии, а с другой – свободой ратификации и денонсации международно-правовых актов суверенными субъектами права по внутри- и внешнеполитическим мотивам.

В результате проведенного исследования, можно отметить, что правомерное ограничение свободы слова и информации базируется на системе сдержек и противовесов (рис. 2).

¹ Куликова С.А. Указ. соч. – С. 197–198.

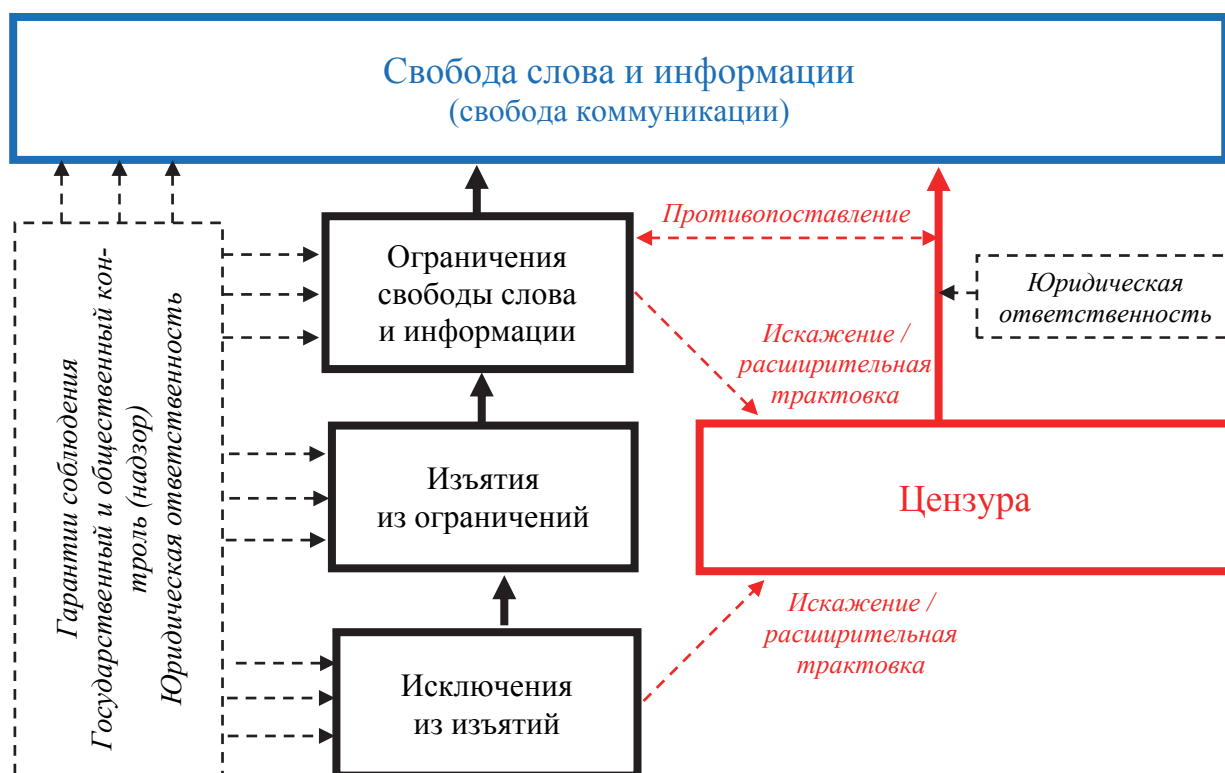


Рис. 2. Концептуальная схема защиты свободы слова и информации

Ограничение свободы слова и информации допускается исключительно в порядке и на основаниях, указанных в Конституции РФ, международно-правовых документах и принимаемых на ее основе федеральных законах. При этом из самих этих ограничений существуют изъятия, гарантирующие свободу слова и информации в отдельных сферах общественной жизни. Например, согласно статье 42 Конституции РФ каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, что исключает наложение ограничений на процесс информирования населения о стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях, авариях и катастрофах.

Кроме того, и из самих изъятий существуют исключения, значительная часть которых связана с введением особых конституционно-правовых режимов. Так, согласно статье 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»¹ в рамках соответствующего режима могут применяться следующие ограничительные меры: а) запрещение или

¹ О военном положении: федер. конституц. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, иных массовых мероприятий; б) введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, и контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами. Цензура как политико-властный институт противопоставляется свободе слова и информации, так как выходит за пределы правового ограничения этой свободы.

Глава 2. Правовой режим ограничения оборота недоверной информации и сведений экстремистского характера

§ 1. Понятие и классификация вредоносной информации

Шарль Луи Монтескьё в своем фундаментальном исследовании называл духом законов соответствие их «физическим свойствам страны, ее климату – холодному, жаркому или умеренному, – качествам почвы, ее положению, размерам, образу жизни ее народов – земледельцев, охотников и пастухов, – степени свободы, допускаемой устройством государства, религии населения, его склонностям, богатству, численности, торговле, нравам и обычаям; наконец, они связаны между собой и обусловлены обстоятельствами своего возникновения, целями законодателя, порядком вещей, на которых они утверждаются»¹. Точно так же и правовой феномен вредоносной информации (а следовательно, и защиту от ее воздействия на личность, общество и публичную власть) следует рассматривать в контексте правовой традиции и уровня социально-культурного, экономического и политического развития российского общества и государства.

В юридической литературе при рассмотрении правового регулирования оборота информации принято выделять следующие правовые режимы: а) общедоступной информации; б) информации ограниченного доступа; в) массовой информации; г) информации как объекта общенационального достояния; д) объектов исключительных прав; е) документированной информации². При этом до настоящего времени игнорируется еще один режим – режим ограниченной в обороте вредоносной информации.

Возьмем на себя смелость утверждать о наличии подобного режима, так как складывающаяся в названной сфере система правоотношений в целом соответствует критериям оценки и характе-

¹ Монтескьё Шарль Луи. О духе законов / пер. на рус. яз. А. Горнфельда. – М.: РИПОЛ классик, 2018. – С. 13.

² См.: Бачило И.Л. Информационное право: учеб. – М., 2011. – С. 165–175; Городов О.А. Информационное право: учеб. – М., 2007. – С. 55–87.

ристикам правового режима. Так, П.И. Кононов и А.И. Стахов определяют административно-правовой режим как «закрепляемый в административно-правовых нормах комплекс мер информационно-психологического воздействия на поведение физических лиц и организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, определяющий порядок обеспечения интеграции (согласованности, взаимосвязи) публичных и частных административных прав и законных интересов от административных правонарушений, иных нарушений законодательства, не признаваемых административными, но влекущими возникновение правоотношений, неправомерных и (или) необоснованных действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц, административно-правовых казусов техногенного, природного и иного характера»¹. Безусловно, оборот вредоносной информации провоцирует возникновение не только административных, но и гражданско-правовых, и уголовно-правовых отношений, однако, рассматривая процесс защиты от воздействия подобных сведений с государственно-правовой позиции, отмечаем приоритет именно административно-правового регулирования.

На сегодняшний день правовой институт вредоносной информации существенно фрагментирован, а сама его правовая природа рассматривается в контексте информации ограниченного доступа² или злоупотребления свободой массовой информации³.

Т.А. Полякова в качестве основных объектов защиты информационного законодательства наряду с «информацией и прав на нее, информационных ресурсов (право на доступ к информации, право на тайну, право на объекты интеллектуальной собственности)» и «информационными системами и прав на них (прав и интересов государства по сохранению единого информационного пространства в стране)» называет гражданина и общество,

¹ Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. – М.: Юнити-Дана, 2017. – С. 414.

² См., например: Рыжов Р.С. Административно-правовая характеристика ограниченной в доступе («вредной») информации как класса социальной информации // Проблемы экономики и юридической практики. – 2012. – № 2. – С. 164–167.

³ Куликова С.А. Указ. соч. – С. 194–195.

защищаемых от воздействия «вредной» информации. Она справедливо отмечает, «что распространение вредоносной информации в глобальных информационно-телекоммуникационных сетях, а также другие правонарушения в этой сфере, признаваемые таковыми в одном или группе государств, в других государствах могут не рассматриваться как противоправные»¹. Подобное положение вещей связано с уровнем социально-культурного, экономического и информационно-технологического развития того или иного социума или государства. Чем выше вовлеченность населения в информационные правоотношения, чем доступнее технические средства коммуникации, чем объемнее «цифровая экономика», тем выше опасность злоупотребления свободой слова и информации, связанного с оборотом вредоносной информации.

За последние двадцать лет в России изучению феномена вредоносной информации было посвящено несколько доктринальных работ. Изучение предлагаемых определений вредоносной информации позволяет выделить два основных подхода. Согласно первому подходу это социально-правовое явление трактуется через призму теории информационной безопасности, т. е. через интересы личности, общества и государства и коррелирующие им угрозы. Так, один из пионеров отечественного информационного права В.Н. Лопатин к вредной (вредоносной) относит информацию, не являющуюся конфиденциальной, но обуславливающую необходимость охраны и защиты прав и законных интересов личности, общества и государства в силу возможного вреда, который нанесет этим субъектам ее оборот².

В.С. Маурин интерпретирует «вредную» информацию как «информацию, посягающую на жизненно важные интересы личности, общества и государства, характер и степень общественной опасности от воздействия которой обуславливает необходимость принятия государством мер, обеспечивающих надлежащую правовую защиту от ущерба, наносимого этим субъектам в результате ее распространения»³.

¹ Полякова Т.А. Указ. соч. – С. 94, 251.

² Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учебник. – СПб., 2005. – С. 454.

³ Маурин В.С. Правовой анализ вредной информации в условиях информационного общества: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 7.

Приведенные трактовки верно определяют природу вредоносной информации и имеют универсальный характер, однако не позволяют четко идентифицировать категории сведений, которые должны быть запрещены (ограничены) в обороте в силу своей вредоносности, давая законодателю и правоприменителю чрезмерные дискреционные полномочия на запрет или ограничение оборота информации.

Второй подход к определению вредоносной информации имеет казуальный характер. Применяющие его ученые стремятся закрепить посредством дефиниции максимально детальный перечень разновидностей таких сведений. Например, С.А. Буданов, С.Т. Гаврилов и С.Н. Махина предлагают следующее определение «вредной для несовершеннолетних информации»: это информация, направленная на разжигание национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды либо кровной мести; пропагандирующая культ насилия и жестокости, сексуальную распущенность людей; связанная с вовлечением несовершеннолетних в преступную или антиобщественную деятельность, в том числе террористического и экстремистского характера; подрывающая физическое и психическое здоровье людей, их нравственное и духовное развитие¹.

Отмечая с положительной стороны прикладную направленность второго подхода, следует сказать и о его слабых сторонах. Информационные правоотношения в последние годы развиваются гиперактивными темпами, что порождает в числе прочего и возникновение новых разновидностей вредоносной информации. Так, в приведенной дефиниции отсутствует упоминание об информации, способствующей самодеструкции ребенка, так как в 2007 г. суицид-сообщества отсутствовали как явление, однако в последние годы эта проблема стала крайне актуальной.

Автором настоящей работы предлагалось собственное определение вредоносной информации – это *«сведения, содержащие качества недостоверности, непристойности или деструктивности, негативное воздействие которых на индивидуальную психику и общественное сознание обуславливает необходимость огра-*

¹ Буданов С.А., Гаврилов С.Т., Махина С.Н. К вопросу о понятии вредной для несовершеннолетних информации // Вестн. Воронежского института МВД России. – 2007. – № 1. – С. 92–94.

ничения или запрета их оборота в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹. В рамках данного определения нами принята попытка объединения двух указанных выше подходов при акцентировании внимания на тех вредоносных качествах, которые обуславливают необходимость ограничения или запрета сведений. Сами эти вредоносные качества выделены на основе анализа отечественного федерального законодательства, ограничивающего оборот отдельных видов информации.

Термин «вредоносная информация» как с юридической, так и с семантической точки зрения соответствует содержанию предмета изучения и, несмотря на отсутствие его нормативного закрепления, является устоявшимся и допустимым. При этом считаем правильным использование термина «вредоносная информация», а не «вредная». Слово «вредный» – просторечие, обладающее несколькими семантическими смыслами, а слово «вредоносный» практически не употребляется в повседневной жизни. Так, в Новом словаре русского языка Т.Ф. Ефремовой лексема «вредный» толкуется в числе прочего через слова «недоброжелательный» и «злой», в то время как «вредоносный» определяется как «несущий в себе, приносящий вред»². При общей синонимичности обоих терминов «вредоносный» с позиции этимологии – термин динамического, а не статистического порядка, который более подходит для использования в специальной юридической лексике.

Рассматривая вопросы классификации вредоносной информации, В.С. Маурин выделяет следующие виды: а) ненадлежащая реклама; б) информация, посягающая на честь, достоинство и деловую репутацию; в) непристойная информация или порнография; г) информация, возбуждающая дискриминацию прав и законных

¹ Рыдченко К.Д. Административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности органами внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2011. – С. 53.

² Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000.

интересов личности; д) информация, оказывающая неосознанное негативное воздействие на здоровье людей¹.

Недостатком данной классификации является отсутствие единого признака, на основании которого происходит градация. Более того, развитие информационных технологий не позволяет рассчитывать, что указанные виды вредоносной информации не будут дополнены в ближайшей перспективе новыми.

Аналогичные замечания, но в меньшей степени характерны для предлагаемой В.Н. Лопатиным классификации видов вредоносной информации: 1) ложная информация; 2) информация, содержащая посягательства на честь, доброе имя и деловую репутацию; 3) информация, направленная на разжигание ненависти, вражды и насилия; 4) непристойная информация; 5) информация, оказывающая деструктивное воздействие на здоровье людей².

С.А. Куликова, противопоставляя цензуру правовому режиму ограничения «вредной» информации, выделяет следующие ее разновидности:

а) информация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть, вражду и насилие;

б) пропаганда войны, призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя, нарушению целостности территории;

в) ложная (недостоверная) информация;

г) информация, распространение которой противоречит нормам общественной нравственности;

д) информация, порочащая честь, достоинство и деловую репутацию лица;

е) информация, оказывающая деструктивное воздействие на здоровье людей;

ж) призывы к совершению действий или употреблению веществ, оказывающих вредное влияние на здоровье человека;

з) информация, запрещенная к распространению среди детей³.

И вновь констатируем отсутствие в рассматриваемой классификации единого критерия градации. Полагаем, что применительно к вредоносной информации такими критериями могут

¹ Маурин В.С. Там же. – С. 58–113.

² См.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Указ. соч. – С. 455.

³ Куликова С.А. Указ. соч. – С. 223–242.

стать: адресат и адресант оборота информации (личность, группа, общество, государство); способ оборота (межличностная передача, передача «лицо – группа», предоставление доступа, распространение); поражающее свойство информации.

Положив в основу градации последний из перечисленных критериев, предлагаем следующую **классификацию вредоносной информации**:

- 1) *недостоверная (ложная) информация*, которая включает подинституты диффамации и сведений экстремистского характера;
- 2) *непристойная информация*;
- 3) *информация, оказывающая деструктивное воздействие на здоровье людей (деструктивная информация)*.

Развернутая характеристика каждой из указанных разновидностей вредоносной информации дана в более ранних наших работах¹, в связи с чем приведение ее в полном объеме представляется нам чрезмерным. Обратим лишь внимание на то обстоятельство, что сведения экстремистского характера отнесены к институту недостоверной информации.

¹ См., например: Занина Т.М., Рыдченко К.Д. Административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности личности, общества и государства органами внутренних дел Российской Федерации. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. – 240 с.; Рыдченко К.Д. Государственная система защиты несовершеннолетних от воздействия вредоносной информации. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2018. – 207 с.

§ 2. Недостоверная информация: понятие, правовая сущность и нормативное обеспечение запрета на оборот

Достоверная информация является одновременно ценностью и условием социально-экономического развития государственных и общественных институтов. Как справедливо отмечала Т.А. Полякова, «очевидное увеличение потребностей мирового сообщества в объективной, достоверной и своевременной информации об общественных процессах является одной из важнейших особенностей современного этапа глобализации, широкого применения глобальных информационных систем»¹. Нельзя не согласиться и с тезисом, высказанным В.Н. Плигиным и Г.И. Макаренко: «Гражданин должен иметь право на достоверную информацию, а государство обязано ему в этом помочь»².

Недостоверная информация противопоставляется истинным сведениям. При этом истина трактуется как «соответствие между нашей мыслью и действительностью»³. Соответствие действительности – это одно из качеств информации, в зависимости от которого информация может быть достоверной либо недостоверной.

Институт недостоверной информации включает в себя два специфичных подинститута: ложные сведения, порочащие честь, достоинство, доброе имя и деловую репутацию, а также сведения экстремистского характера.

В сфере общественных отношений, связанных с оборотом недостоверной информации, действуют два основных регулятора – мораль и право. Разграничение сфер влияния между ними проводится в зависимости от причиняемого при обороте недостоверной информации ущерба, а также объекта, которому такой ущерб причиняется. Общее правило в данной сфере установлено частью 8

¹ Полякова Т. А. Указ. соч. – С. 180.

² См., например: Плигин В. Н., Макаренко Г. И. Страна нуждается в обновлении общественных договоров в современном российском обществе // Мониторинг правоприменения. – 2015. – № 1 (14). – С. 4–11; Dmitrii Lovtsov, Dmitrii Makarenko, Andrei Fedichev. Architecture of the National Classification of Legal Regimes of Restricted Access Information // Selected Papers of the VIII All-Russian Scientific and Technical Conference on Secure Information Technologies (BIT 2017). – Moscow, Russia. – December 6–7, 2017, P. 70–73.

³ Малый энциклопедический словарь: в 4 т. – Репринтное воспроизведение издания Брокгауза-Ефрона. – М., 1997. – Т. 2. – С. 1884.

Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: «В случае, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления, предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством»¹.

Для отдельных объектов противоправного посягательства, осуществляемого при обороте недостоверной информации, значительность ущерба определяется индивидуально, что будет подтверждено при последующем рассмотрении норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² и Уголовного кодекса Российской Федерации³ в последующих параграфах.

К недостоверной информации следует отнести сведения, не соответствующие объективной действительности, оборот которых посягает на основы конституционного строя, права и законные интересы человека и гражданина, оборону страны и безопасность государства. Разграничение сфер регулирования между правом и моралью в рассматриваемой сфере осуществляется посредством установления административной и уголовной ответственности за наиболее опасные (вредные) формы распространения (передачи) недостоверной информации. В определение недостоверной информации умышленно не закладываем признак наказуемости, так как обновление публично-правового регулирования в этом случае – процесс перманентный, обусловленный развитием общественных отношений.

Классификацию недостоверной информации возможно провести по различным критериям:

- а) способу оборота информации;
- б) сфере дезорганизуемых общественных отношений;

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Далее по тексту – ФЗ «Об информации».

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

в) субъекту распространения сведений, наличие у него специального правового статуса (например, главный редактор СМИ);

г) субъективной стороне, которая выражается через известность или неизвестность адресанту информации о ее недостоверности;

д) наличие специального правового статуса у получателя недостоверной информации (например, несовершеннолетний);

е) наличие дополнительных объектов посягательства (честь, достоинство, доброе имя или деловая репутация);

ж) наличие материальных неблагоприятных последствий распространения недостоверной информации и т. д.

Так, С.А. Куликова на основе исследования норм действующего отечественного законодательства предлагает выделять:

1) недостоверную информацию о состоянии окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановке, о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;

2) недостоверную информацию, распространение которой отрицательно влияет на развитие экономических отношений, относительно самостоятельными подвидами которой являются:

информация, направленная на манипулирование рынком;

недостоверная информация о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

информация, нарушающая права потребителей;

информация, способствующая недобросовестной конкуренции;

3) распространение слухов под видом достоверных сведений (посредством СМИ и Интернета)¹.

Последний пункт представляется нам излишним в данной классификации, так как в основе его выделения (в отличие от предыдущих) лежит не сфера общественных отношений, а способ распространения, причем его формулировка лежит вне правового поля.

¹ Куликова С.А. Недостоверная информация как один из видов вредной информации: анализ правовой природы и систематизация // Известия Саратовского университета. – Сер. Экономика. Управление. Право. – 2013. – № 4–2. – С. 703–711.

Кроме того, предложенная классификация является интересной, однако не завершенной. В частности, в нее следовало бы включить: недостоверную информацию, дезорганизирующую избирательную кампанию, голосование или референдум; недостоверную информацию, оборот которой препятствует осуществлению правосудия; информацию, искажающую (дискредитирующую) события отечественной истории и т. д.

Попытки автора данной монографии по разработке исчерпывающей классификации недостоверной информации по дезорганизуемой сфере правоотношений, которые предпринимались на протяжении последних девяти лет, следует также признать недостаточно удачными. Развитие и усложнение правоотношений, совершенствование информационных технологий и изменение геополитической обстановки и вектора внутренней политики государства требуют постоянного дополнения этой классификации.

Недостоверная информация, порочащая честь, достоинство, доброе имя и деловую репутацию (диффамация), является специфическим подинститутом рассматриваемого вида сведений вредоносного характера. Оскорбление, клевета, унижение достоинства, посягательство на честь, доброе имя и деловую репутацию, находясь в ведении различных отраслей права, рассматриваются совместно, так как их содержательная сторона связана с использованием информации, порочащей кого-либо, а оборот этой информации имеет конкретную цель – подрыв доверия, дискредитацию. Указанные правовые институты имеют единую информационную природу и могут быть объединены в рамках правового института диффамации, если используемая для противоправного посягательства информация будет обладать признаками недостоверности. Соответствие распространяемой информации действительности либо невозможность ее верификации не позволяет отнести ее к диффамации, однако не исключает наказуемость деяния, так как подобные сведения могут быть отнесены к конфиденциальной информации (личная или семейная тайна) либо к непристойной информации (в англосаксонской правовой системе – «hate speech»).

Использование иностранного правового термина «диффамация» (defamation) не случайно и обусловлено тем, что в европейской правовой системе под ним изначально были объединены все

формы распространения порочащих кого-либо сведений¹. Часть 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц»² фактически легализует этот термин в российской правовой системе, постулируя: «понятие диффамации тождественно понятию распространения не соответствующих действительности порочащих сведений, содержащемуся в статье 152 ГК РФ». Вместе с тем для однозначного его применения необходимо, на наш взгляд, законодательно закрепить его содержание, определив основные признаки диффамации.

Правовая неопределенность провоцирует возникновение новых взглядов на институт диффамации. Так, Е.Л. Невзгодина и Н.Н. Парыгина предлагают разделение диффамации на следующие виды:

а) гражданско-правовая диффамация – это нарушение норм гражданского права, состоящее в распространении не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина (деловую репутацию юридического лица) независимо от вины распространителя сведений;

б) административно-правовая диффамация – нарушение норм административного права, состоящее в унижении чести и достоинства другого лица, выраженном в неприличной форме (оскорблении);

в) уголовно-правовая диффамация – это нарушение норм уголовного права, состоящее в распространении заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающего его репутацию, а также в оскорблении одним военнослужащим другого во время исполнения или в связи с исполнением обязанностей военной службы³.

¹ См.: Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1998. – С. 19.

² О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Невзгодина Е.Л., Парыгина Н.Н. Диффамация как правовая категория // Вестник Омского университета. – Сер. Право. – 2016. – № 2 (47). С. 86–94.

Предложенные определения являются результатом обобщения законодательно наказуемой диффамации по состоянию на момент написания соответствующей статьи. На сегодняшний же день, по прошествии всего четырех лет, следует уже констатировать их несостоятельность, так как КоАП РФ, например, был дополнен частями 3–5 статьи 20.1 и статьей 20.3.1, предусматривающими административную ответственность за новые специфичные виды распространяемой диффамации.

Честь, достоинство, доброе имя и деловая репутация согласно статье 151 Гражданского кодекса РФ¹ отнесены к нематериальным благам. Их защита обеспечивается конституционным, гражданским, административным и уголовным законодательством. Ограничение свободы слова запретом на оборот информации, содержащей посягательства на честь, доброе имя и деловую репутацию, закреплено в части 1 статьи 21 и части 1 статьи 23 Конституции РФ. Следует особо подчеркнуть, что неправомерным признается оборот лишь не соответствующих действительности сведений, посягающих на указанные нематериальные блага. Если же сведения правдивы, не обеспечиваются защитой в рамках института информации ограниченного доступа, не содержат в себе нецензурной брани или иного неverifiedируемого оскорбительного контента, то их передача и распространение в соответствии с конституционной презумпцией свободы оборота информации должны быть признаны правомерными.

Особое значение при установлении наличия факта диффамации следует уделять содержательной стороне распространенного сообщения. Необходимо тщательно различать факты и оценочные суждения. Существование фактов может быть доказано, тогда как истинность оценочных суждений не всегда поддается доказыванию.

А.К. Соболева отмечает: «Требование доказать соответствие действительности оценочных суждений невозможно выполнить, и оно ограничивает саму свободу мнения, которая является фундаментальной частью права, защищаемого статьей 10 Европейской конвенции прав человека и основных свобод. Однако даже

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации: федер. закон от 30.11.1994. № 51-ФЗ – Ч. 1. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

тогда, когда высказывание признается оценочным суждением, пропорциональность вмешательства может зависеть от того, существует ли достаточная фактическая основа для оспариваемых высказываний, поскольку даже оценочное суждение без какой-либо фактической основы, его поддерживающей, может быть чрезмерным (см. «Джерусалем против Австрии», абз. 43)»¹.

Справедливым представляется предложение Т.А. Поляковой о законодательном закреплении принципа приоритетности права на уважение личной жизни (включая в него запрет оборота сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию граждан) перед правом на свободу информации².

На наш взгляд, необходима конкретизация перечня объектов-носителей чести, достоинства и деловой репутации, которые могут пострадать от распространения диффамации. Многие юристы придерживаются точки зрения, что «обладателем чести и достоинства может быть только физическое лицо, а государственный орган, общественное объединение, коллектив или группа лиц не являются субъектами этого права; исключения составляют только случаи, когда обнародованный материал позволяет персонифицировать (идентифицировать) конкретное лицо, чьи честь и достоинство при этом были унижены»³. В.С. Маурин категорично заявлял о недопустимости трактовки закона, при которой этническая, религиозная или иная группы становились бы носителями чести и достоинства⁴. Действительно, в таком случае невозможно применить институт компенсации морального вреда, однако отрицание единого или сходного самосознания у членов конкретной социальной группы (профессиональной, возрастной, национальной и т. д.) является, как нам представляется, отстранением от действительного положения вещей. Современные законодательные инициативы, связанные с установлением юриди-

¹ Соболева А.К. Толкование понятия «ограничения, необходимые в демократическом обществе» в свете статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики) / сост., отв. ред. и автор вступ. ст. А.К. Соболева. – М.: Новая юстиция, 2008. – С. 70–71.

² Полякова Т.А. Указ. соч. – С. 327.

³ Земскова С.И. Защита чести, достоинства и деловой репутации в гражданском процессе. – URL: <http://www.gdf.ru/law/st-005.shtml> (дата обращения: 15.01.2018).

⁴ Маурин В.С. Указ. соч. – С. 157.

ческой ответственности за дискриминацию по социальному признаку и даже за посягательства на служебную репутацию, отчетливо демонстрируют возможность соответствующей трактовки, хотя правомерность соответствующих ограничений в определенных ситуациях действительно вызывает вопросы.

К объектам диффамации следует относить и институт деловой репутации. В соответствии с пунктом 7 статьи 152 ГК РФ правила о защите деловой репутации гражданина соответственно применяются к защите деловой репутации юридического лица. Следовательно, диффамация может посягать и на права, и на законные интересы юридического лица.

Концептуально не является законодательным новшеством последних лет и отнесение к объектам диффамации государства, органов государственной власти и их должностных лиц. Например, при комментировании диспозиции статьи 329 УК РФ «Надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации» указано, что «надругательство над данными предметами посягает на авторитет и достоинство государственной власти»¹.

В законодательстве и правовой доктрине иностранных государств к диффамации также относят информацию, порочащую органы власти и государство в целом. Так, в рассмотренном Европейским судом по правам человека деле «Кастелс против Испании» подсудимый обвинялся в соответствии с национальным законодательством в оскорблении Правительства Испании². А ирландский ученый Вилльям Филан (William Phelan) в своей работе «Государственная репутация как общественное благо» утверждает, что наличие у государства позитивной репутации стимулирует управленческий аппарат к принятию социально одобряемых политических решений, что положительно отражается на развитии государства и общества³.

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.И. Радченко, А.С. Михлина. – СПб., 2008. – С. 692.

² См.: Case of Castells v. Spain. – URL: <http://cmiskp.echr.coe.int> (дата обращения: 10.09.2019).

³ См.: Phelan W. State Reputation as a Public Good // Institute for International Integration Studies. IIS Discussion Paper. January 2009. No. 275.

Правоприменительная практика Европейского суда по правам человека связывает наличие либо отсутствие факта диффамации с объектом, которому причинен вред вследствие распространения порочащих сведений. Так, в постановлениях суда по делам «Лингенс против Австрии»¹ от 8 июля 1986 г. и «Обершлик против Австрии»² от 23 мая 1991 г. по обвинению журналистов Лингенса и Обершлика в диффамации в отношении функционеров правящей партии Австрии суд указал, что политики и иные публичные деятели являются специальными субъектами при диффамации и должны говорить мягче, контролировать свою речь и более лояльно относиться к критике со стороны прессы. В постановлении Европейского суда по правам человека от 23 апреля 1992 г. по делу «Кастеллс против Испании» суд определил, что «пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении рядового гражданина или даже политического деятеля». Из изложенного выше следует, что органы государственной власти и их должностные лица «ограниченно» защищены от диффамации по сравнению с рядовыми гражданами.

На основании изложенного предлагается понимать под *диффамацией* *недостоверные сведения, порочащие честь, достоинство, доброе имя, деловую и служебную репутацию субъекта, не связанные с разжиганием ненависти, вражды и насилия по признакам половой, национальной, языковой, религиозной и иной социальной дискриминации.*

¹ См.: Case of Lingens v. Austria. — URL: <http://cmiskp.echr.coe.int> (дата обращения: 10.09.2019).

² Ibid.

§ 3. Сведения экстремистского характера как разновидность недостоверной информации

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ определяет экстремистские материалы как «предназначенные для обнародования документы либо информацию на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности...». При этом пункт 1 статьи 1 рассматриваемого Закона дает исчерпывающий перечень видов экстремистской деятельности.

Сведения экстремистского характера имеют сложную информационно-юридическую природу. Во-первых, противоречие аксиоматическому конституционному и международно-правовому положению о равенстве всех людей в правах вне зависимости от пола, расы, языка, религиозных взглядов и других категорий социальной градации позволяет, на наш взгляд, говорить о недостоверности информации экстремистского характера. Во-вторых, распространение такой информации нередко порочит честь и достоинство социальных групп, наносит ущерб законным правам и интересам их членов, что говорит о сходности этих сведений с диффамацией. В-третьих, информация экстремистского характера противоречит нравственно-культурным нормам и устоям современного общества и соответственно может быть отнесена к непристойной информации.

Таким образом, информация экстремистского характера, помимо общей дискриминационной направленности, формально имеет качества диффамативности, недостоверности и непристойности. Однако выделение непристойности в качестве обязательного признака сведений экстремистского характера передает вопрос о допустимости либо противоправности их оборота на усмотрение национальных властей, так как критерии пристойности опираются на духовно-культурные ориентиры нации и государства. История дает немало примеров, когда пришедшие в ре-

¹ О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

зультате социально-экономических катастроф к власти режимы фашизма и нацизма признавали сведения экстремистского характера не просто допустимыми, а единственно верными. Следовательно, непристойность может являться лишь второстепенным качеством информации экстремистского характера, основные же качества – недостоверность и отчасти диффамативность.

Наличие сразу нескольких вредоносных качеств обуславливает тот факт, что распространение информации экстремистского характера потенциально опаснее оборота рассмотренных ранее видов вредоносной информации. Кроме того, оборот сведений экстремистского характера влечет нарушение не только идеальных прав, но и провоцирует негативные материальные последствия, что ставит вопрос о приоритете защиты от такой информации над свободой слова. Наличие в национальном законодательстве ограничений свободы слова и информации позволяет говорить о фактическом применении такого принципа при отсутствии однозначного легального закрепления.

А.К. Соболева отмечает, что серьезным вопросом для журналистов многих стран является степень их свободы при освещении протестных акций и манифестаций, террористических актов или позиций террористов, идеологии националистических или расистских группировок. Безусловно, общество имеет право быть информированным о том, что происходит на улицах, и о том, какие взгляды представляют угрозу для общества и безопасности и как власть реагирует на вызовы радикальных групп. При этом очень трудно провести четкую грань между информированием общества и пропагандой языка вражды или действий, разжигающих рознь либо порождающих насилие¹.

Интересна позиция Европейского суда по правам человека по делам, связанным с оборотом сведений экстремистского характера. В постановлении суда по делу Сурек против Турции (Case of Surek v. Turkey) однозначно говорится о допустимости ограничения свободы слова по выражению политических мнений в связи с реальной опасностью разжигания межэтнической граж-

¹ Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики) / сост., отв. ред. и автор вступ. ст. А.К. Соболева. – М.: Новая юстиция. – 2008. – С. 6–7.

данской войны¹. Достоинно внимания постановление Европейского суда по правам человека от 23 сентября 1994 г. по делу «Йерсилд против Дании» (Case of Jersild v. Denmark), в котором указывается на необходимость дополнения репортажа об экстремистской организации, по крайней мере, «четко выраженной неодобрительной фразой, так как никто не может исключить, что некоторая часть аудитории нашла в телевизионном сюжете подтверждение своим расистским предрассудкам»².

Подводя предварительный итог изложенному, считаем возможным предложить следующее определение: ***сведения экстремистского характера** – это недостоверная информация, оправдывающая осуществление экстремистской деятельности либо призывающая к ее осуществлению.* Декларативность данного определения может быть воспринята критически, однако для детального раскрытия этого термина следует обратиться к феномену самого экстремизма и экстремистской идеологии с позиции права.

Проблема противодействия экстремистской деятельности была и остается для Российской Федерации – государства федеративного многонационального и многоконфессионального – крайне актуальной. Особое значение это направление обеспечения национальной безопасности принимает в условиях ведущегося уже не первый год информационного внешнеполитического противоборства между Россией и рядом государств.

Создание и эскалация внутренних проблем в иностранном государстве-противнике за счет различий в религиозных взглядах или национальной вражды – исторически проверенный информационный прием, который в XX и XXI вв. активно применялся в таких государствах, как Югославия, Ирак, Афганистан, Египет, Украина. Однако идеология экстремизма не создается искусственно, заинтересованная сторона лишь поощряет те чувства общества и инстинкты людей, которые обусловлены существующим социально-экономическим положением в стране и самим архетипом человека и опираются на категоризацию «свой – чужой». Экстремистская идеология первична, а ее проявления, в

¹ Case of Surek v. Turkey. – URL: <http://cmiskp.echr.coe.int> (дата обращения: 01.01.2019).

² Case of Jersild v. Denmark. – URL: <http://cmiskp.echr.coe.int> (дата обращения: 01.01.2019).

том числе и вызванные извне, вторичны. В связи с этим попытаемся определить некоторые сущностные характеристики внутриорганизационной структуры экстремизма, а затем соотнести их с содержанием нормативных правовых актов, цель которых заключается в противодействии этому деструктивному явлению.

Автор исходит из тезиса, что об экстремизме следует говорить лишь после того, как общество отдельного государства или государств признало идею об ущемлении прав одной группы и превосходстве другой по признаку пола, расы, национальности, религии и иным социальным классификаторам контрпродуктивным, порицаемым, а затем и противоправным. Вряд ли можно говорить об экстремистской подоплеке работорговли в Древнем Риме, крепостного права в Российской империи или политики сегрегации в США до середины XX в. К слову, десятая заповедь Библии признает греховным желание раба и рабыни ближнего, но не осуждает институт рабства. Таковы реалии того времени, в которое писалась Священная книга. Эти явления были законны и поддерживались населением, об их деструктивности и дискриминационности речь не велась.

Развитие гражданских прав привело к закреплению в конституциях развитых государств гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Данный тезис закреплён и в статье 19 Конституции Российской Федерации. В первую очередь к этой основополагающей идее, как нам представляется, должно быть обращено определение экстремизма, которое закреплено в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Критическому анализу указанного термина посвящены многие исследования ученых юристов¹, при этом ими неоднократно

¹ См., например: Петрова Т.А. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму в молодежной среде: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 219 с.; Фридинский С.Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России: социально-правовое и криминологическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 366 с.; Хлебушкин А.Г. Экстремизм: уголовно-правовой и уголовно-политический анализ. – Саратов, 2007. – 160 с.

указывалось на пробельность и прецедентный характер легальных формулировок. Например, до настоящего времени не закреплены критерии определения принадлежности человека к конкретной социальной группе¹, на прецедентность перечня форм экстремизма указывает тот факт, что рассматриваемый Федеральный закон, являясь по сути сборником правоустанавливающих норм, содержит отсылки к нормам охранительным: пункту «е» части 1 статьи 63 УК РФ (абзац 8 пункта 1 статьи 1) и статье 20.3 КоАП РФ (абзац 9 пункта 1 статьи 1).

Полагаем, что эти недостатки обусловлены отсутствием целостного понимания феномена экстремизма, которое можно получить через изучение его обязательных элементов. Деятельностный подход позволяет говорить о наличии в составе этого явления мотива экстремистской деятельности (экстремистской идеологии), субъекта, объекта и собственно самого противоправного действия.

Сущность *экстремистской идеологии* имеет самые различные трактовки, которые нередко бывает достаточно трудно увязать между собой. Так, А.А. Хоровинников с позиции философии говорит о том, что в экстремизме отражается «деструктивно-деятельностный характер человеческой сущности, направленный на периферию процесса укоренения бытийного статуса», а сам он представляет «специальную форму отчуждения, ориентированную на уничтожение регулярной идентичности»². Е.П. Сергун с позиции уголовного права определяет экстремистскую идеологию, как «систему взглядов и идей, основанную на нетерпимости к основополагающим принципам конституционного строя РФ и охраняемым государством демократическим правам и свободам человека и гражданина»³. Ю.В. Сергеева с административно-правовой позиции отмечала, что «основой идеологии экстремизма является мировоззрение определенного индивида или общности людей, составляющих обособленную социальную группу,

¹ Хлебушкин А.Г. Преступления экстремистской направленности в системе посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации. Вопросы квалификации и судебная практика. – М.: Проспект, 2015. – 192 с.

² Хоровинников А.А. Экстремизм как социальное явление (философский анализ): автореф. дис. ... канд. философ. наук. – Саратов, 2007. – С. 8.

³ Сергун Е.П. Экстремизм в российском уголовном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тамбов, 2009. – С. 9.

базирующееся на национальном, расовом, религиозном, социальном, политическом превосходстве и являющееся мотивом для совершения противоправных действий»¹. Отмечая последнее умозаключение в качестве наиболее близкого нам, хотелось бы сделать ремарку относительно того, что экстремистская идеология может формироваться на базе тезиса как о превосходстве одной группы, так и об ущербности другой. При этом обязательными признаками ее будут деструктивность (дезорганизирующий характер) и противоправность.

Субъектом экстремистской деятельности может выступать индивид или группа людей, восприимчивых к экстремистской идеологии в силу индивидуально-психологических (в том числе обусловленных возрастом), социально-экономических, культурных и иных причин.

Объект, против которого формируется экстремистская идеология, имеет основополагающее значение при юридической квалификации последующего деяния в качестве экстремистского. Следует понимать, что этот объект не всегда совпадает с объектом посягательства в рамках экстремистской деятельности. В научной литературе встречаются кардинально противоположные мнения об объекте экстремистской идеологии. Одни выделяют в качестве таковых публичную власть (ее структурные элементы), либо социальную группу, либо одновременно оба этих объекта. Другие называют в качестве объекта экстремизма основы конституционного строя Российской Федерации, которые закреплены в главе 1 Конституции РФ. Предпримем попытку объединить эти мнения и найти «золотую середину».

Отнесение к институту информации экстремистского характера **сведений, направленных на разжигание ненависти, вражды и насилия**, обусловлено сущностными характеристиками этого вида сведений и подтверждается приведенной в первой главе настоящего исследования позицией Генеральной Ассамблеи ООН. С.А. Исмаилов под такой информацией предлагает понимать «сведения, представляющие разновидность вредной информации, которые направлены на подрыв национального равноправия че-

¹ Сергеева Ю.В. Административно-правовое регулирование противодействия молодежному экстремизму органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 10–11.

рез утверждение национального превосходства одних и унижение (оскорбление) национального достоинства других как по отношению к отдельным людям, так и к отдельным социальным этническим группам, и требуют запрета на включение их в оборот в силу возможного нанесения вреда интересам личности, общества и государства в сфере национальных отношений»¹. Налицо экстремистская направленность содержательно-эмоционального потенциала рассматриваемой информации.

При исследовании социально-политической дискриминации следует понимать, что сама классификация ее объектов достаточно условна, так как нередко экстремистские проявления в отношении социальной группы сопровождаются недовольством государственной политикой, защищающей эту группу и противодействующей экстремистской деятельности. Так, С.Е. Пролетенкова справедливо отмечала, что «целью любой из разновидностей современного экстремизма является, помимо решения конкретных идеологических потребностей, желание заявить о себе в обществе, подорвать его ценностные ориентиры, что и переводит явление в политическую плоскость». Вместе с тем ею же применительно к религиозному экстремизму указано, что не всегда он преследует политические мотивы, в отдельных случаях формируясь «на основе деструктивной религиозности отдельных религиозных групп и сект»². Н.В. Башкиров, взяв за «точку отсчета» политический экстремизм, отмечал противоположную динамику процесса дискриминации, называя среди форм его проявления социально-правовой нигилизм³. На наш взгляд, тесная взаимосвязь общества и власти в демократическом государстве очевидна, однако этот факт не является преградой для разделения их в качестве самостоятельных участников правоотношений и не должен вводить в заблуждение при классификации социальных страт и публичной власти в качестве самостоятельных целевых объектов экстремистской идеологии.

¹ Исмаилов С.А. Обеспечение защиты от воздействия информации, разжигающей национальную ненависть и вражду: дис... канд. юрид. наук. – М., 2003. С. 9–10.

² Пролетенкова С.Е. Административно-правовое регулирование противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – С. 32.

³ Башкиров Н.В. Меры административно-правового противодействия политическому экстремизму: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 12.

Применительно к социальной дискриминации необходимо сделать одну ремарку. Отечественная история знает пример коренного слома существовавшей на протяжении нескольких веков системы государственного управления под воздействием идеи К. Маркса о классовом противостоянии, поддержанной широкими массами политически активных субъектов. Вместе с тем сегодня классовая напряженность в обществе не включает в себе столь серьезной угрозы, при этом ранее не признававшийся столь опасным религиозный экстремизм вышел в последние годы на первый план. Иными словами, социальный экстремизм, в отличие от публично-властного, будучи обусловлен географическим положением, уровнем экономического и культурного развития и даже климатическими условиями конкретного государства, отличается многообразием и непостоянством форм проявления. На наш взгляд, применительно к понятию и содержанию социального экстремизма следует применить юридическую фикцию, при которой теоретическим социальным экстремизмом будет признаваться любая противоправная дискриминация в отношении группы людей по любому признаку социальной градации, а фактическим экстремизмом – дискриминация лишь по тем признакам, которые в настоящее время на территории конкретной страны вызывают наибольшую социальную напряженность, обуславливающую повышенную общественную опасность экстремистских проявлений. Фактический экстремизм вычленяется из теоретического посредством официального государственного осуждения этой деятельности через установление юридической ответственности.

Далее рассмотрим основы конституционного строя как возможный объект посягательства экстремистской идеологии. В числе этих конституционных принципов обычно выделяются: человек, его права и свободы как высшая ценность; демократия; федерализм; правовой, социальный и светский характер государства; народовластие, государственный суверенитет и территориальная целостность; республиканская форма правления; экономические основы конституционного строя, выражающиеся в свободе экономической деятельности¹. Однако всегда ли экстремистские

¹ Безруков А.В. Конституционное право России: учеб. пособие. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 19–21.

организации ставят перед собой столь «высокую» цель – изменение основ конституционного строя? Полагаем, что нет. Например, молодежный экстремизм нередко представляет из себя лишь протест и браваду, обусловленные психологическим стремлением обозначить свой статус в социуме посредством дискриминации «чужой» группы людей. Такой группой могут быть как учащиеся соседней школы или болельщики спортивной команды-противника, так и иностранцы или иноверцы. Криминологические исследования говорят о том, что свидетелями или участниками конфликтных ситуаций на почве разной национальной или религиозной принадлежности становятся более трети школьников¹. Можно ли считать, что своими действиями эти лица посягают на основы конституционного строя?

При определенном допущении можно предположить, что дискриминация одной социальной группы (установление идеи превосходства другой над остальными) посягает на человека, его права и свободы как одну из основ конституционного строя. Однако доля условности этого тезиса, на наш взгляд, чрезмерно высока. Большая часть административных правонарушений и преступлений посягают на права и свободы граждан, и при подобном допущении все эти составы пришлось бы признать экстремистскими. Например, совершение хищений из квартир следовало бы определить как дискриминацию собственников жилья; угонов – как дискриминацию собственников транспортных средств; вовлечение несовершеннолетних в противоправную деятельность – как дискриминацию прав лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста и т. д. Очевидно, что такое положение является юридическим фарсом.

Международный религиозный терроризм, чья идеология является экстремистской, зачастую нацелен не просто на закрепление превосходства одной религиозной группы, а на изменение основ конституционного строя: исключение принципа светскости публичной власти, подмену закона «правом религии» и т. д. Лишь через посягательство на суверенитет и территориальную целостность как основы конституционного строя можно опреде-

¹ Соловьев В.С. Криминологическая диагностика масштабов школьного насилия (по материалам анонимного интернет-опроса школьников) // Вестн. Воронежского государственного университета. – Сер. Право. – 2014. – № 4 (19). – С. 224.

лить экстремистский потенциал сепаратизма. Обратим внимание на юридическую лексику, использованную при формулировке абзаца 2 части 1 статьи 1 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»: «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации». Полагаем, применительно к основам конституционного строя как объекту экстремизма применима только категория «насильственное изменение» при ее строгой трактовке. Таким образом, запрещающие дискриминацию положения статьи 19 Конституции РФ могут быть насильственно изменены лишь посредством государственного переворота или иного захвата власти, что следует отличать от попрания реализации конституционно-правовых установлений в рамках конкретного деликта.

Специалисты в области конституционного права отмечают, что правовые принципы, выступающие основой конституционного строя, не являются самодостаточными, а лишь «в совокупности конституируют Российское государство», дополняют и корректируют друг друга¹. Применительно к определению перечня объектов экстремистской идеологии считаем допустимым отойти от этого тезиса и постулировать идею о том, что непосредственными объектами таковой из числа принципов конституционного строя могут выступать демократия и народовластие, федерализм, суверенитет и территориальная целостность, республиканская форма правления, правовой, социальный и светский характер государства, многообразие форм собственности, а также сама Конституция РФ как документ, определяющий правовой статус человека и органов власти.

*Таким образом, предлагаем выделить **три разновидности объектов экстремистской идеологии**:*

1) дискриминируемая социальная группа, выделяемая из общества по какому-либо признаку;

2) диффаматируемая или противоправно саботируемая публичная власть или ее структурные элементы;

3) подлежащие насильственному изменению принципы демократии и народовластия, федерализма, суверенитета и

¹ Конституционное право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. С.И. Носова. – М.: Статут, 2014. – С. 30.

территориальной целостности, республиканской формы правления, правового, социального и светского государства, многообразия форм собственности, а также сама Конституция Российской Федерации.

Последним элементом экстремизма выступает сама **экстремистская деятельность**, посредством которой субъектом реализуется противоправный умысел, обусловленный деструктивной идеологией. Ранее уже отмечалось прецедентность закрепленных в статье 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» 13 форм ее проявления. Полагаем, следует несколько абстрагироваться от этого перечня и провести собственную классификацию, опирающуюся на виды объектов экстремизма, а также на разделение всех форм экстремизма на основную и обеспечивающую деятельность. К последней отнесем информационное и иное обеспечение реализации основных форм экстремизма. Не изменяя сущности закрепленных в ст. 1 рассматриваемого закона видов деятельности, составим следующую классификацию.

1. Основные формы дискриминации социальной группы, выделяемой из общества по какому-либо признаку:

нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;

воспрепятствование законной деятельности общественных и религиозных объединений или иных организаций по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, соединенное с насилием либо угрозой его применения.

2. Основные формы диффамации или противоправного саботажа публичной власти, ее структурных элементов, государственных служащих:

воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления по мотивам политической ненависти или вражды, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

публичное заведомо ложное обвинение в совершении преступления или административного правонарушения лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, по мотивам политической ненависти или вражды, а равно в целях подрыва служебной репутации органа власти и (или) дезорганизации осуществляемой им государственно-властной деятельности.

3. Основные формы экстремистской деятельности, посягающие на основы конституционного строя Российской Федерации:

насильственное изменение принципов демократии и народовластия, федерализма, суверенитета и территориальной целостности, республиканской формы правления, правового, социального и светского государства, многообразия форм собственности, а также Конституции Российской Федерации;

террористическая деятельность, содержание которой определено в статье 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, а равно воспрепятствование законной деятельности избирательных комиссий, соединенные с насилием либо угрозой его применения.

4. Информационное обеспечение основных форм экстремистской деятельности, осуществляемое путем:

возбуждения ненависти и вражды к человеку, а равно пропаганды исключительности, превосходства либо неполноценности человека по его расовой, национальной, религиозной, идеологической, языковой принадлежности или его принадлежности к иной социальной группе;

изготовления, хранения, передачи, распространения, пропаганды и публичного демонстрирования экстремистских материалов, символики и атрибутики нацизма, фашизма и экстремистских организаций, в том числе символики и атрибутики, сходных с таковыми до степени смешения;

публичного оправдания или призыва к осуществлению указанных деяний.

5. Финансовое, материально-техническое, полиграфическое, информационно-коммуникационное или иное организационное

обеспечение реализации основных форм экстремистской деятельности либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении.

В рамках предложенной классификации были модернизированы некоторые позиции действующего законодательства, что требует пояснений. Во-первых, категория «возбуждение ненависти и вражды к человеку, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по его расовой, национальной, религиозной, идеологической, языковой принадлежности или его принадлежности к иной социальной группе» была сформирована из абзацев 4 и 5 части 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», так как эти пункты имеют общую социально-дискриминационную природу.

Во-вторых, существенной редакции подвергся абзац 12, который определял в качестве формы экстремизма «публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением». Полагаем, сам факт клеветы на государственного служащего, независимо от того, в чем он публично обвиняется, не может свидетельствовать об экстремистском подтексте этого действия. Лицо может преследовать корыстные интересы или быть движимо личными неприязненными отношениями к чиновнику, при этом избрать первый попавшийся состав преступления для ложного обвинения. С тем же успехом можно было бы признавать коррупционером лицо, ложно обвинившее государственного служащего в получении взятки. На наш взгляд, важен не состав деликта, а мотив обвинения. Для квалификации диффамации в качестве экстремистской деятельности это публичное заявление должно быть осуществлено с целью подрыва служебной репутации органа власти и (или) дезорганизации осуществляемой им государственно-властной деятельности. Помимо того, считаем, что определенным дезорганизующим и диффамационным потенциалом обладают не только обвинения в совершении преступлений, но и административных правонарушений.

В-третьих, по аналогичным причинам неоправданно широкой нам представляется формулировка абзаца 8 той же статьи:

«воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения». Именно мотив воспрепятствования деятельности, например общественной организации, обуславливает ее дискриминационность. В разработанном перечне форм экстремистской деятельности нами сделана соответствующая корректировка.

В-четвертых, неуместным представляется использование в рассматриваемом Законе бланкетно-отсылочных норм, апеллирующих к УК РФ (абзац 9 части 1 статьи 1). Полагаем, достаточно полное описание содержания и форм выражения экстремизма позволяет отказаться от использования этого приема юридической техники в рамках позитивной нормы права.

В-пятых, систематизированы и объединены содержащиеся в рассматриваемой норме права способы оборота информации экстремистского характера и формы информационного обеспечения экстремистской деятельности. Подобная унификация будет способствовать установлению прочных связей между нормами исследуемого закона и иными нормативными правовыми актами, такими как федеральные законы от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». Кроме того, предложенная формулировка, на наш взгляд, существенно упрощает восприятие текста Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», что обеспечивает его доступность для лиц, не обладающих специальными знаниями в области юриспруденции.

Далее следует обратить внимание на *некоторые проблемы, свойственные отечественной правовой системе защиты личности и общества от воздействия сведений экстремистского характера*. Вот лишь некоторые из них.

Отсутствие четкого определения термина «экстремизм». На эту проблему отечественные ученые-юристы обращали внимание неоднократно, однако, несмотря на несколько предложенных ими определений этого социально-правового явления, до настоящего времени в статье 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» содержится «прецедентная» трак-

товка экстремизма через перечисление основных форм этой деятельности.

Простой контент-анализ составов Кодекса РФ об административных правонарушениях позволяет выявить некоторые противоречия в рассматриваемой сфере. Так, категория «экстремистские материалы» используется в статьях 13.15, 20.3 и 20.29 КоАП РФ. Помимо того, согласно пункту 5 части 2 статьи 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» к запрещенной для распространения среди детей относится информация, оправдывающая противоправное поведение. Следовательно, к этой же сфере следует отнести и состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.17 «Нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию». Какова же ситуация с применением этих норм? Она характеризуется рядом проблем.

Во-первых, вопросы разграничения квалификации указанных составов практически не изучены, что вызывает серьезные проблемы у правоприменителя.

Во-вторых, категория «нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии» имеет чрезвычайно широкую трактовку, в связи с чем возникают прецеденты, когда за распространение сведений экстремистского характера привлекают редактора газеты и лицо, которое направило в нее объявление о сдаче в поднаем квартиры «русской семье»¹. Отсутствие законодательного разграничения между экстремизмом и правомерным предпочтением или объективным умозаключением предоставляет правоприменителю чрезмерно широкие полномочия по трактовке закона.

В-третьих, использование в статье 20.29 КоАП РФ термина «массовое распространение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов», с одной стороны, расширительно трактует право-

¹ Прокуратура сочла экстремизмом объявление «сдам квартиру русской семье» и вынесло газете официальное предупреждение. – URL: <http://news2.ru/story/281969> (дата обращения: 20.04.2019).

устанавливающую норму, отказываясь по сути от признака заведомости, однако с другой – сужает ее содержание, устанавливая ответственность только за оборот информации, уже признанной экстремистской. Помимо того, тавтологией представляется использование словосочетания «массовое распространение».

В-четвертых, вызывают определенную тревогу противоречия при толковании статьи 20.3 КоАП РФ. Ярким примером такового является недавнее решение Роскомнадзора не расценивать демонстрацию нацистской символики без целей пропаганды в качестве административного правонарушения¹. Примечательно, что буквально накануне публикации рассматриваемого пресс-релиза Конституционный суд РФ подтвердил противоправный статус демонстрации свастики независимо от используемого контекста². Загвоздка заключается в том, что ФЗ № 114 запрещает пропаганду и публичное демонстрирование соответствующей атрибутики или символики, в то время как статья 20.3 КоАП РФ признает административно наказуемым «пропаганду *либо* публичное демонстрирование». Проводившие лексико-юридическое исследование по заказу Роскомнадзора специалисты посчитали, что использование союза «либо» вместо «и» – лексическая ошибка, которая позволяет выходить правоохранительным органам за пределы запрета, установленного ФЗ № 144. Однако это мнение представляется спорным по трем причинам:

1) далеко не все статьи Особенной части КоАП РФ непосредственно опираются на правоустанавливающие нормы отраслевого законодательства;

2) кодифицированное законодательство стоит в иерархической лестнице юридической силы нормативных актов никак не ниже отраслевого законодательства;

3) говорить о неумышленной ошибке использования союза «либо» вряд ли можно, ведь в исходной версии диспозиция статьи 20.3 КоАП РФ содержала именно союз «и», однако в 2012 г.

¹ Демонстрация нацистской символики без целей пропаганды не должна трактоваться как нарушение закона о противодействии экстремизму // Официальный сайт Роскомнадзора. – URL: <http://rkn.gov.ru/news/rsoc/news31736.htm> (дата обращения: 15.04.2019).

² «Вань» вне закона // Официальный сайт «Российская газета». – URL: <http://www.rg.ru/2015/03/04/svastika.html> (дата обращения: 15.04.2019).

статья подверглась корректировке, в рамках которой и появился союз «либо».

Справедливость позиции Роскомнадзора у нас не вызывает сомнения, равно как и тот факт, что толкование административно-деликтного законодательства не является его прерогативой. На каком основании Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций взяла на себя функцию официального толкования статьи 20.3 КоАП РФ? Для ответа на этот вопрос следует соотнести нормы Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и административно-деликтного законодательства. Первый нормативный акт относит к экстремистской деятельности в числе прочего *«пропаганду и публичное демонстрирование»* нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций. В то же время статья 20.3 КоАП РФ признает административно наказуемым *«пропаганду либо публичное демонстрирование»* тех же объектов. Дьявол, согласно известному афоризму, кроется в деталях. В данном случае деталью является использование союзов «и» / «либо». Следует отметить, что существующая формулировка диспозиции статьи 20.3 КоАП РФ была заимствована из утратившего силу Закона города Москвы от 15.01.1997 № 1 «Об административной ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории города Москвы»¹. Этот комплексный нормативный акт, помимо ответственности, устанавливал и пределы ее применения, которые сводились к «декриминализации» случаев воспроизведения «нацистской (фашистской) символики в рамках художественных или научных фильмов и публикаций, осуждающих фашизм либо излагающих исторические события, а также отображающих культовые обряды, традиции с использованием знаков национальной геральдической символики России и других

¹ Об административной ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории города Москвы: закон города Москвы от 15.01.1997 № 1 (утратил силу). – URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_884/doc884a880x748.htm (дата обращения: 15.04.2019).

стран, когда соответствующая символика не может рассматриваться в качестве нацистской (фашистской)». Инкорпорировать эту норму законодатель в КоАП РФ не мог, рассчитывая, возможно, включить ее в законодательство об экстремизме. Однако и этого не произошло.

При отказе в возбуждении административного производства по факту использования запрещенной атрибутики и символики в научной и художественной информационной продукции правоприменитель порой апеллирует к положениям Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»¹, однако при изучении данного нормативного акта не выявлено каких-либо юридических оснований для принятия подобных решений. Более того, абзац 3 статьи 6 данного нормативного акта запрещает пропаганду либо публичное демонстрирование «атрибутики или символики организаций, *сотрудничавших* (курсив *наш*. – К.Р.) с группами, организациями, движениями или лицами, признанными преступными либо виновными в совершении преступлений в соответствии с приговором... Нюрнбергского трибунала либо приговорами... основанными на приговоре... Нюрнбергского трибунала либо вынесенными в период Великой Отечественной войны, Второй мировой войны», т. е. расширяет перечень запрещенной к распространению символики и атрибутики.

Наиболее уместное для рассматриваемой сферы правоотношений толкование категории «организация» дано в статье 11 части 1 Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: «организации – юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций,

¹ Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

созданные на территории Российской Федерации»¹. Что при этом следует признавать сотрудничеством? Предположим, речь идет о материально-финансовых взаимоотношениях, а также непосредственном участии и (или) содействии в совершении деяний, признанных приговором Нюрнбергского трибунала преступными. В таком случае под признаки рассматриваемых «организаций-соучастников», например, могут подойти известные компании-автопроизводители. Вряд ли законодатель ставил перед собой цель запретить логотипы этих юридических лиц.

Далее предположим, что административная ответственность за подобные действия охватывается составом административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 КоАП РФ, в рамках формулировки «иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами». В таком случае принятое во исполнение статьи 6 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ постановление Правительства РФ от 11 июня 2015 г. № 574 «Об утверждении Правил определения перечня организаций, указанных в частях третьей и четвертой статьи 6 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», а также атрибутики и символики этих организаций»² должно разъяснить порядок запрета символики и атрибутики. Пункт «б» части 4 данного нормативного документа декларирует правило, согласно которому Минюст России включает атрибутику и символику названных организаций в перечень «в случае представления федеральными органами государственной власти официальных документов (в том числе иностранных) и (или) копий постановлений судов о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 КоАП РФ, подтверждающих принадлежность атрибутики и символики организациям». Следует понимать, что ни правоохранительные органы,

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Об утверждении Правил определения перечня организаций, указанных в частях третьей и четвертой статьи 6 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», а также атрибутики и символики этих организаций: постановление Правительства РФ от 11 июня 2015 г. № 574. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ни суды самоуправно не будут квалифицировать демонстрацию символики рассматриваемых организаций в качестве противоправной до внесения самой организации в перечень, в то время как для внесения ее в перечень вариативно требуется факт привлечения лица к ответственности по статье 20.3 КоАП РФ. Круг замкнулся. При этом для включения в перечень недостаточно лишь судебного постановления по делу, так как инициатором такового могут быть лишь федеральные органы государственной власти.

Таким образом, неконкретность и некоторые лексические ошибки привели нас к ситуации, когда административно-деликтное законодательство стало противоречить правоустановительной норме Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», а безмолвствие по этому поводу законодателя привело к толкованию норм КоАП РФ федеральным органом исполнительной власти, что безусловно является превышением возложенных на него полномочий.

Таким образом, основная проблема правового регулирования в рассматриваемой сфере – это *реакционность формирования нормативной правовой базы противодействия экстремизму*. Значимость обеспечения национальной безопасности в рассматриваемой сфере диктует необходимость проведения кардинальной ревизии всех законодательных и подзаконных норм, касающихся противодействия экстремизму. Лишь единообразный и взвешенный подход позволит урегулировать эту совокупность общественных отношений.

Глава 3. Субъектный состав государственной системы противодействия обороту недостоверной информации

§ 1. Государственно-властные субъекты внутриорганизационной защиты управленческого процесса от воздействия недостоверной информации

В ранних работах нами констатировалось отсутствие единой системы органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных вырабатывать и реализовывать государственную политику в сфере обеспечения информационно-психологической безопасности личности и общества¹. За прошедшее с того момента время кардинальных изменений в данной сфере, к сожалению, не произошло. Это во многом, на наш взгляд, вызвано «пограничностью» общественных отношений, складывающихся по поводу защиты личности, общества и государства от воздействия вредоносной информации как предмета административного права и сферы государственного управления. Так, даже в рамках предлагаемой П.И. Кононовым и А.И. Стаховым достаточно инновационной градации подотраслей особенной части административного права место данных правоотношений определено нечетко: они одновременно оказываются в пределах регулирования административно-экономического права, административно-социального права, права государственной безопасности и права общественной безопасности².

В связи с этим начать исследование заявленной предметной сферы следует с таких фундаментальных административно-

¹ Подробнее см.: Рыдченко К.Д. «Недетские» проблемы обеспечения информационной безопасности детей // Вестн. Воронежского института МВД России. – 2015. – № 2. – С. 40–45; Рыдченко К.Д. О совершенствовании взаимодействия государственных систем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию // Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. «Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии» (Воронеж, 10 июня 2015 г.): в 2 ч. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2015. – С. 93–96.

² Актуальные проблемы административного права и процесса: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. – М.: Юнити-Дана, 2017. – С. 400–401.

правовых дефиниций, как государственное управление и метод административно-правового регулирования. Классик отечественного административного права Ю.М. Козлов определяет государственное управление как государственную деятельность, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть¹. Д.Н. Бахрах под функциями государственного управления понимает «всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления»².

Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков, признавая классическую дефиницию государственного управления как «деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, которая осуществляется вне границ законотворчества и правосудия», все же предлагают различать широкий и узкий смысл этого термина. В первом случае государственное управление – это собирательное определение «регулирующей деятельности государства в целом; вся деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения». Вторая интерпретация государственного управления – это «практическая деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ... а также местной администрации»³.

Н.В. Макарейко обобщает высказанные позиции и определяет государственное управление в широком понимании как деятельность всех органов государства по реализации возложенных полномочий, а в узком – как подзаконную, юридически властную деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению возложенных полномочий⁴.

¹ Козлов Ю.М. Административное право: учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2002. – С. 28.

² Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 2008. – С. 181.

³ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. – М.: Норма, 2009. – С. 32–34.

⁴ Макарейко Н.В. Административное право: конспект лекций. – М.: Высшее образование, 2009. – 189 с.

Апеллируя к функциональному подходу, М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов и Н.Д. Эриашвили трактуют государственное управление как «осуществляемое на основе законов и иных нормативных актов целенаправленное воздействие государственных органов на общественные отношения для их упорядочения, преобразования и изменения в соответствии с целями государственной политики»¹.

Президентом РФ в январе 2020 г. предложены поправки в Конституцию Российской Федерации², согласно которым «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». В связи с этим в будущем возможна замена определения «государственное управление» на термин «публичное (публично-властное) управление».

Применительно же к теме настоящего исследования следует отметить, что государственное управление в информационной сфере характеризуется накапливаемыми доктринальными противоречиями и дискуссиями, связанными с попыткой разграничения сфер ведения административного и информационного права. Полемика в данном контексте порой бывает достаточно субъективна и эмоциональна. Вместе с тем это обстоятельство не исключает достоверности и целесообразности высказываемых учеными отдельных мыслей и предложений, особенно тех, которые объединяют представителей научных школ обеих отраслей права.

В отличие от традиционного подхода к государственному управлению как к исключительно субординационным отношениям, представители информационного права рассматривают государственное управление как «результативный управленческий процесс, характеризующийся множественностью субъектов, вовлеченных в механизмы прямой и обратной связи с использованием

¹ Актуальные проблемы административного права и процесса. – С. 54.

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти: проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 20 янв. 2020 г. № 885214-7 // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 20.01.2020).

информационно-телекоммуникационных технологий (ИКТ), позволяющих обществу влиять на принимаемые решения»¹. По мнению Э.В. Талапиной, модернизация государственного управления – это качественная переоценка и перестройка института государственного управления, трансформация которого, благодаря активному использованию ИКТ в организации и функционировании органов государственной власти и механизмах прямой и обратной связи, выражается в числе прочего в «поглощении информационной открытости государственного управления универсальным принципом транспарентности. Процесс модификации исключительно вертикально организованного государственного управления за счет «горизонтальных» элементов новой модели в правовом государстве должен регулироваться правом»².

Сходных взглядов придерживаются и отдельные представители административно-правовой науки. Отмечая, что управленческие отношения в отечественной правовой традиции – это отношения исключительно власти-подчинения, они указывают на частичное несоответствие подлобного подхода в современный период социально-экономического развития. Так, «развитие института государственных услуг, которые предоставляют в ходе своей исполнительно-распорядительной деятельности органы власти и управления, предполагает по большей части отношения горизонтального характера, где императивные методы воздействия уже не работают»³.

Наиболее убедительным в данном контексте, на наш взгляд, является точка зрения Д.В. Осинцева, который, отмечая гипертрофированную оценку значимости ИКТ для государственного управления в условиях информационного общества, постулировал: *«государственное управление не предназначено для того, чтобы способствовать развитию той или иной деятельности, – это преимущественно задачи гражданского общества, – наоборот, все его функционирование связано с обеспечением противодействия развитию негативных процессов, влияющих на социальную*

¹ Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2015. – С. 12.

² Там же. – С. 12–13.

³ Актуальные проблемы административного права и процесса. – С. 119.

стабильность и культурное развитие, то есть сокращения и (или) полного упразднения факторов ненормального функционирования социальных институтов»¹. Подобная точка зрения в полной мере оправдывает превалирование административно-правового регулирования в сфере противодействия обороту вредоносной информации в целом и недостоверной информации в частности, так как эта негативная охранительная деятельность имеет целью минимизацию или полную ликвидацию угроз и рисков, посягающих на интересы личности, общества и государства в информационной сфере.

В эту концепцию вполне вписывается и структура предмета административного права, которая с позиции инструментального подхода предлагается П.И. Кононовым и А.И. Стаховым. В ней выделены три наиболее масштабных и значимых массива однородных общественных отношений:

- 1) массив отношений, складывающихся с участием публичной администрации (власти);
- 2) массив отношений, складывающихся между физическими лицами и (или) организациями без непосредственного участия, но под контролем (надзором) публичной администрации (власти);
- 3) массив отношений, складывающихся с участием судебных органов².

Рассматривая противодействие обороту недостоверной информации органами государственной власти, следует разграничивать внутриорганизационную и внешнюю государственно-властную деятельность.

Внутриорганизационная деятельность обусловлена тем обстоятельством, что противодействие дезорганизующему информационному воздействию является неперенным условием функционирования любого государственного органа. Однако относится ли защита управленческого процесса от соответствующих угроз и рисков к компетенции всех или лишь отдельных органов публичной власти?

¹ Осинцев Д.В. Государственное управление и административное право: проблемы методологии правового исследования // Вестн. Уральского института экономики, управления и права. – 2012. – № 4 (21). – С. 11–20.

² Актуальные проблемы административного права и процесса. – С. 394–396.

В науке достаточно устоялась точка зрения, что компетенция есть представленная государством совокупность полномочий, необходимых государственному органу или его должностному лицу для выполнения возложенных на него задач, которая отражает предназначение этого органа или должностного лица, основные направления и конкретную сферу его деятельности. Свою компетенцию орган исполнительной власти (должностное лицо) должен осуществлять в обязательном порядке в пределах пространственной, предметной и персональной подведомственности при наличии соответствующих правовых предпосылок. Основными элементами компетенции органа исполнительной власти являются: установленная сфера административной деятельности, цели, задачи и функции¹.

Последняя мысль верифицируется посредством изучения структуры и содержания положений, определяющих компетенцию федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, в том числе и в контексте обеспечения собственной информационной защищенности от угроз, связанных с дезорганизующим воздействием оборота недостоверной информации. Такие направления деятельности, как регистрация, учет, анализ, обеспечение полноты и достоверности информации, критически значимой для государственного управления в определенной сфере, прямо или косвенно обнаруживаются в положениях о практически всех федеральных министерствах и ведомствах, правовой статус и перечень которых определен Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»², а также указами Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»³ и от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴.

¹ Актуальные проблемы административного права и процесса. – С. 70, 425.

² О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», 2020.

³ Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Так, Минсельхоз России осуществляет «организацию мониторинга информации о товарных и потребительских свойствах зерна, включая ее анализ» и «информационное и методическое обеспечение в сфере производства органической продукции»¹; Минздрав России обеспечивает «создание, развитие и эксплуатацию единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения, а также ведение иных федеральных информационных систем, федеральных баз данных в сфере здравоохранения»², Минобрнауки России определяет «порядок... ведения реестра примерных основных образовательных программ высшего образования», «состав информации о государственной научной аттестации... для включения в федеральную информационную систему государственной научной аттестации, а также порядок ее представления» и «состав информации, которая в обязательном порядке должна содержаться в документах об ученых степенях»³; Рослесхоз (федеральное агентство) осуществляет «*контроль за достоверностью (курсив наш. – К.Р.)* сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, а также о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов»⁴.

Не являются исключением в рассматриваемом аспекте и «силовые» министерства и ведомства. В соответствии с Указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699⁵, которым утверждено Положение о МВД России, это министерство «создает информационные системы, в том числе банки данных, обеспечивает их ведение и функционирование, *достоверность (курсив наш. – К.Р.)*, актуальность содержащейся в них информации и ее защиту от неправо-

¹ О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15.06.2018 № 682. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴ О Федеральном агентстве лесного хозяйства: постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁵ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

мерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления и (или) распространения, а также от иных неправомерных действий».

Приведенные примеры наглядно демонстрируют две (из трех) базовые *задачи внутриорганизационной деятельности* федеральных органов исполнительной власти по обеспечению достоверности обрабатываемой и распространяемой (передаваемой) информации, а именно:

1) *объективизация показателей* состояния критически значимых показателей в сфере, выработка и реализация государственной политики в которой возложена на соответствующий орган;

2) *создание условий для эффективного обеспечения общественных интересов* в соответствующей сфере, в том числе посредством предоставления государственных услуг, создания благоприятных условий для реализации гражданами прав и законных интересов.

Р.В. Амелин основательно аргументировал точку зрения о допустимости инкорпорации в отечественную правовую систему презумпции достоверности официальной информации, содержащейся в государственных информационных системах. При этом автор справедливо отметил, что эта презумпция хотя и «подкрепляется установленной в законе обязанностью государственных органов обеспечить достоверность такой информации», однако «в законодательстве ничего не говорится о ее полноте, а также отсутствует механизм защиты лица, пострадавшего от недостоверной информации»¹.

Помимо того, внутриорганизационная деятельность в рассматриваемой сфере решает еще одну задачу – это *защита субъекта публичной власти от дискредитации*, осуществляемой в числе прочего посредством диффамации в отношении должностного лица этого органа.

Предваряя исследование данной задачи, следует сделать небольшое отступление. Под диффамацией понимается исключительно недостоверная информация, которая посягает на честь, достоинство и деловую (служебную) репутацию. Следует отметить, что значительная часть всей информации, которая дискре-

¹ Амелин Р.В. Указ. соч. – С. 458–464.

дитирует публичный орган или его должностное лицо, не подлежит верификации, являясь оскорблением по своему содержанию. Более того, нормативные критерии эффективности правоприменительной деятельности таких органов и их должностных лиц могут расходиться с общественными ожиданиями в соответствующей сфере управления. М.В. Костенников и другие ученые отмечают: «Несправедливое и нецелесообразное решение, принятое служащим или сотрудником, будет восприниматься в глазах граждан неоднозначно, даже несмотря на то, что оно будет законным. Таким образом, в правоприменительной деятельности органов власти необходимо добиваться гармоничного сочетания таких составляющих, как законность, целесообразность и справедливость, и именно это сочетание можно признать оптимальным и отвечающим социальным потребностям и запросам»¹. Критика деятельности органов публичной власти в этом контексте представляется не менее значимым фактором совершенствования системы управления, чем обеспечение верификации используемой в этой деятельности информации.

Возвращаясь к вопросу о защите субъектов публичной власти от дискредитации, следует отметить, что эта задача зачастую подразумевается, но не фиксируется нормативно при определении правового статуса того или иного органа исполнительной власти. Так, в Положении о МВД России среди основных полномочий этого органа называются «организация постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности ОВД и организаций системы МВД России, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества» (п. 64) и «обеспечение в системе МВД России собственной безопасности» (п. 85)². При этом приказом МВД России от 19.12.2018 № 850 утвержден «Порядок организации защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России в связи с осуществлением ими

¹ Актуальные проблемы административного права и процесса. – С. 339.

² Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: утв. указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

служебной деятельности, деловой репутации подразделений системы МВД России»¹.

Очевидно, что совершение сотрудником органа власти правомерного, но общественно порицаемого деяния либо публичное обвинение его в совершении противоправного деяния влечет за собой частичную дискредитацию всего органа государственной власти, в связи с чем защита его чести, достоинства и деловой (служебной) репутации приобретает значение для легитимации осуществляемого этим органом государственного управления, а далее – жизнеспособности всей системы исполнительной власти.

Следует отметить, что указанным выше приказом МВД России выстроена достаточно стройная система государственного управления в сфере выявления и документирования диффамации сотрудника (работника) и даже структурного подразделения органа внутренних дел. Первичной стадией защиты является доведение до сведения личного состава органа (подразделения) МВД России порядка обращения за правовой помощью. Инициация самой процедуры защиты возможна двумя способами:

- по рапорту (заявлению) сотрудника (работника) ОВД;
- по итогам мониторинга СМИ и сети Интернет сотрудниками подразделений информации и общественных связей территориальных органов МВД России по субъекту РФ либо Управления по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации МВД России.

В обоих случаях решение об оказании правовой помощи принимает руководитель соответствующего органа МВД России, причем в случае невозможности однозначного решения вопроса об оказании правовой помощи может быть создана рабочая группа, в состав которой, как правило, включаются представители:

- а) подразделения собственной безопасности;
- б) правового подразделения;
- в) подразделения информации и общественных связей;
- г) кадрового подразделения.

¹ Об организации защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России в связи с осуществлением ими служебной деятельности, деловой репутации подразделений системы МВД России: приказ МВД России от 19.12.2018 № 850. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Включение в состав рабочей группы представителей подразделений с диаметрально противоположными показателями служебной деятельности свидетельствует о наличии системы сдержек и противовесов, обеспечивающей объективную оценку оспариваемого сообщения. На основании личного усмотрения или предложений рабочей группы руководитель подразделения МВД России может принять одно из решений:

- об оказании правовой помощи;
- о проведении служебной проверки для установления факта распространения сведений в отношении сотрудника, гражданского служащего, порочащего характера этих сведений и несоответствия их действительности;
- о подготовке и направлении ответа сотруднику, гражданскому служащему по существу его рапорта (заявления);
- о направлении материалов в следственные органы Следственного комитета РФ, органы прокуратуры РФ для принятия решения в установленном законом порядке.

В случае установления признаков порочащего характера распространенных сведений и несоответствия их действительности защита от диффамации осуществляется следующими способами:

- 1) опровержение в случае размещения в СМИ сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь, достоинство и деловую репутацию;
- 2) обращение к судебному порядку защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудника, гражданского служащего в рамках гражданского судопроизводства;
- 3) использование административно-правового или уголовно-правового порядка защиты сотрудника (работника) от диффамации.

Непосредственная правовая помощь сотруднику (работнику) органа внутренних дел может быть оказана в форме:

- а) правового консультирования в устной или письменной форме;
- б) оказания помощи в составлении заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- в) участия подразделения МВД России в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, при рассмотрении в суде гражданского дела по

иску сотрудника, гражданского служащего о защите его чести, достоинства и деловой репутации.

Детальность проработки процедурных вопросов защиты сотрудника (работника) ОВД от диффамации в значительной степени нивелируется невысокой гражданско-правовой грамотностью сотрудников и их опасениями быть привлеченными к дисциплинарной ответственности в случае информирования руководителя о факте диффамации. Однако приведенный в пример нормативный правовой акт МВД России является чуть ли не единственным среди всех федеральных органов исполнительной власти. Так, в приказе Росгвардии от 08.12.2017 № 524 «Об утверждении Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹ упоминается о защите чести и достоинства лишь однажды в достаточно лаконичной манере: «Для оказания квалифицированной помощи... обратившимся в суд за защитой чести, достоинства и деловой репутации... командиры (начальники)... вправе принять решение об обращении в суд с ходатайством о вступлении воинской части (организации) в процесс на стороне истца в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора» (п. 39). В данной норме обращает на себя внимание диспозитивность полномочия на оказание помощи в отличие от императивного указания в приказе МВД России.

Из изложенного следует вопрос: если честь, достоинство и деловая репутация являются неотчуждаемыми нематериальными ценностями (благами), то по какой причине должностные лица различных субъектов публичного управления обладают различными возможностями по их защите? Эта ситуация требует комплексного решения. При формулировании предложений следует учесть незаинтересованность должностных лиц в уведомлении руководителя соответствующего органа власти о факте диффамации, а также наличие частно-публичных интересов при опровержении диффамации должностного лица, что обусловлено процелированием дискредитирующего воздействия с физического лица на сам орган (подразделение). Полагаем, уместно дополнить

¹ Об утверждении Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 08.12.2017 № 524. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», 2020.

федеральное законодательство о прохождении службы новеллой, согласно которой любое должностное лицо будет обязано письменно сообщать своему непосредственному руководителю о ставших известными ему фактах распространения *не соответствующей действительности* информации, посягающей на его честь, достоинство и деловую репутацию. Приведенная формулировка не будет противоречить конституционной презумпции невиновности (так как обязывает сообщать лишь о фактах распространения не соответствующей действительности информации), но позволит поднять общий уровень защищенности государственных (муниципальных) служащих от диффамации, а публичных органов – от дискредитации.

§ 2. Субъекты государственного надзора в сфере противодействия обороту недостоверной информации

Внешняя государственно-властная деятельность в сфере защиты личности и общества от воздействия недостоверной информации характеризуется наличием у отдельных публичных органов (должностных лиц) обязанностей по предупреждению, выявлению и пресечению оборота подобных сведений. В рамках этой деятельности реализуется весь спектр государственного принуждения, в том числе административно-правового охранения.

Ученые-административисты, опираясь на труды В.Д. Сорокина¹, высказывают справедливое мнение, что в содержание единого метода правового регулирования общественных отношений включаются такие составляющие, как запрет, дозволение и предписание. При этом под самим административно-правовым регулированием они предлагают понимать целенаправленное воздействие комплекса специфичных правовых средств на общественные отношения, возникающие в административно-правовой сфере, в целях обеспечения интеграции и защищенности публичных и частных административных прав и законных интересов. Характеризуя механизм административно-правового регулирования,

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М.: Юрид. лит., 1972. – 240 с.

ученые постулируют идею о беспрепятственном достижении баланса публичных и частных административных прав и законных интересов как основополагающую цель подобного властного воздействия¹.

С этой мыслью трудно не согласиться и в контексте предметной сферы настоящего исследования: государственное управление в сфере защиты личности и общества от воздействия недостоверной информации в конечном итоге имеет целью и опосредованную защиту потребностей публичной власти в своевременном, полном и достоверном информировании относительно критически значимых показателей развития государства. Вместе с тем не следует забывать и концепцию Аристотеля об общем благе, которую Шарль Луи Монтескьё интерпретировал следующим образом: «Общее благо приводит к частным благам, но частное благо в отрыве от общего блага, способно разрушить и самое себя»². Рассматривая государственную систему защиты личности и общества от вредоносной информации, а отчасти и проектируя недостающие ее части, исследователю следует исходить из потребности обеспечения общего блага, даже если его достижение и наложит конституционно допустимые обременения на отдельных лиц и ограничит их информационные права и свободы.

Интерпретируя и дополняя позицию С.А. Куликовой относительно перечня общественных отношений, для которых свойственно установление публично-правовых запретов на оборот недостоверной информации, и отмечая ярко выраженную риск-ориентированную модель их законодательного установления, получим следующие результаты.

1. Оборот недостоверной общественно значимой информации или недостоверной рекламы, распространяемой через средства массовой коммуникации, – наиболее общий, базовый случай оборота недостоверной информации. Основными нормативными регуляторами в данной сфере являются Федеральный

¹ Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. – М.: Юнити-Дана, 2017. – С. 343, 407, 410.

² Монтескьё Шарль Луи. О духе законов / пер. на рус. яз. А. Горнфельда. – М.: РИПОЛ классик, 2018. – С. IX.

закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-I «О средствах массовой информации»¹, а также федеральные законы от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»², 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»³, от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»⁴.

Основными субъектами государственного управления в рассматриваемой сфере является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)⁵, органы прокуратуры⁶, Правительственная комиссия по согласованию владения, управления либо контроля в отношении владельца аудиовизуального сервиса⁷ и ряд иных федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Обеспечение запрета на оборот недостоверной информации публичными информаторами, в первую очередь – посредством Интернета, является объектом особого внимания законодателя и Правительства России на протяжении последних семи лет. В частности, ст. 15.3 была введена в Федеральный закон «Об информации» в декабре 2013 г., статья 15.4 – в мае 2014 г., статья 10.3 – в июле 2015 г., статья 10.4 – в июне 2016 г. В чем же заключается уникальность этих норм? Рассмотрим подробно положительный опыт правового регулирования и потенциально проблемные его составляющие.

¹ О средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 № 2124-I. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О персональных данных: федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴ О связи: федер. закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁵ О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций: постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁶ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁷ О Правительственной комиссии по согласованию владения, управления либо контроля в отношении владельца аудиовизуального сервиса: постановление Правительства РФ от 24.12.2019 № 1808. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

1.1. Механизм правового регулирования, надзора, предупреждения и пресечения оборота недостоверной информации посредством сети Интернет. Несколько опережая дальнейшее описание, отметим с положительной стороны общий алгоритм взаимодействия субъектов публичной власти, который был выстроен рассматриваемым Федеральным законом. Схематично его можно представить следующим образом.

Стадия 1. Регистрация субъекта публичного информирования и его информирование о наделении специальным правовым статусом:

1) гражданина РФ или российского юридического лица в качестве владельца новостного агрегатора в порядке ч. 4 ст. 10.4 ФЗ «Об информации», если в течение суток доступ к соответствующему ресурсу в сети Интернет составляет более 1 000 000 пользователей, на которого возлагаются обязанности (ч. 1 ст. 10.4), среди которых:

не допускать использование новостного агрегатора в целях сокрытия или *фальсификации общественно значимых сведений, распространения недостоверной общественно значимой новостной информации под видом достоверных сообщений*, а также распространения информации с нарушением законодательства РФ;

не допускать распространение новостной информации *с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан по различным социально-физиологическим признакам*;

хранить в течение 6 месяцев распространенную ими новостную информацию, сведения об источнике ее получения, а также сведения о сроках ее распространения; обеспечить доступ Роскомнадзора к этой информации в порядке, предусмотренном приказом Роскомнадзора от 05.12.2016 № 306¹;

установить одну из предлагаемых Роскомнадзором компьютерных программ, предназначенных для определения количества пользователей информационным ресурсом в сети Интернет;

2) гражданина РФ или российского юридического лица в качестве владельца аудиовизуального сервиса в порядке ч. 3 и 4

¹ Об утверждении Порядка функционирования системы взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций с владельцами новостных агрегаторов: приказ Роскомнадзора от 05.12.2016 № 306. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ст. 10.5 ФЗ «Об информации», если в течение суток доступ к соответствующему ресурсу в сети Интернет составляет более 100 000 пользователей, на которого возлагаются обязанности (ч. 1 и 6 ст. 10.5), в том числе при получении уведомления о включении его информационного ресурса в реестр в течение двух месяцев предоставить в Роскомнадзор документы¹, свидетельствующие о соблюдении требований, предъявляемых к владельцу аудиовизуального сервиса (ч. 7 ст. 10.5).

Стадия 2. Ведение и обновление Роскомнадзором реестра новостных агрегаторов, что обеспечено полномочиями:

- а) по организации мониторинга информационных ресурсов;
- б) по утверждению методик² определения количества пользователей информационных ресурсов в сутки;
- в) по получению в 10-дневный срок по запросу информации, необходимой для ведения реестра.

Исключение из реестра новостных агрегаторов и аудиовизуальных сервисов возможно:

- 1) в заявительном порядке, если доступ к новостному агрегатору на протяжении 3 месяцев составляет в течение суток менее 1 000 000 и 100 000 пользователей соответственно;

¹ О перечне документов, свидетельствующих о соблюдении владельцем аудиовизуального сервиса требований части 7 статьи 10.5 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также о форме и порядке направления в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, таких документов: постановление Правительства РФ от 22.11.2017 № 1413. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² См., например: Об утверждении Методики определения количества пользователей программ для электронных вычислительных машин, сайтов и (или) страниц сайтов в сети «Интернет», которые используются для обработки и распространения новостной информации в сети «Интернет» в сутки: приказ Роскомнадзора от 05.12.2016 № 307. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; Об утверждении Методики определения количества пользователей сайта и (или) страницы сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», и (или) информационной системы, и (или) программы для электронных вычислительных машин, которые используются для формирования и (или) организации распространения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» совокупности аудиовизуальных произведений, в сутки: приказ Роскомнадзора от 09.06.2017 № 99. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2) в автоматическом режиме, если доступ к данному новостному агрегатору на протяжении 6 месяцев составляет в течение суток менее 1 000 000 и 100 000 пользователей соответственно.

Стадия 3. Надзор, мониторинг и выявление фактов оборота недостоверной информации:

1) суды и уполномоченные органы исполнительной власти, их должностные лица, выявив и рассмотрев по существу дело о распространении новостным агрегатором недостоверной информации, после вступления соответствующего решения в законную силу, *вправе* обратиться в Роскомнадзор с требованием в порядке, определенном приказом Роскомнадзора от 05.12.2016 № 308¹;

2) Роскомнадзор (его должностные лица) при обнаружении на аудиовизуальном сервисе информации, распространяемой с нарушением законодательства РФ, направляет владельцу аудиовизуального сервиса требование принять меры по устранению выявленных нарушений.

Стадия 4. Порядок удаления недостоверной информации:

1) *независимо от формы публичного информирования:*

1.1) на основании обращения Генерального прокурора или его заместителей в Роскомнадзор с требованием о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам по факту обнаружения распространяемой в сети Интернет с нарушением закона информации, в том числе:

недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу перечисленным в ч. 1 ст. 15.3 ценностям и элементам общественной безопасности;

информационных материалов иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации;

сведений, позволяющих получить доступ к указанным информации или материалам.

¹ Об утверждении формы и порядка направления уполномоченными государственными органами требования о принятии мер по прекращению распространения новостным агрегатором фальсифицированных общественно значимых сведений, недостоверной общественно значимой новостной информации под видом достоверных сообщений, новостной информации, распространяемой с нарушением законодательства Российской Федерации: приказ Роскомнадзора от 05.12.2016 № 308. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Органы прокуратуры районного и регионального уровня, а также приравненные к ним органы осуществляют прием уведомлений от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций или граждан о распространении в сети Интернет информации с нарушением закона, после чего осуществляют предварительное рассмотрение этих уведомлений и в 10-дневный срок вместе с подготовленным заключением передают в Генеральную прокуратуру РФ. Порядок выполнения указанных процедур достаточно детально раскрыт в приказе Генпрокуратуры России¹.

1.2) Роскомнадзор на основании обращения:

а) направляет операторам связи требование о принятии мер по ограничению доступа к информационному ресурсу, на котором размещена распространяемая с нарушением закона информация;

б) определяет провайдера хостинга или иное лицо, обеспечивающее размещение в сети Интернет информационного ресурса, обслуживающего владельца сайта с недостоверной информацией, и направляет ему уведомление о нарушении порядка распространения информации с требованием принять меры по удалению такой информации;

1.3) оператор связи незамедлительно после получения требования Роскомнадзора ограничивает доступ к информационному ресурсу, на котором размещена распространяемая с нарушением закона информация;

1.4) провайдер хостинга или иное лицо, обеспечивающее размещение в сети Интернет информационного ресурса с недостоверной информацией, в течение суток с момента получения уведомления обязаны проинформировать об этом непосредственного владельца информационного ресурса и уведомить его о необходимости незамедлительно удалить распространяемую с нарушением закона информацию;

2) *для владельца новостного агрегатора* – посредством направления предписания о незамедлительном прекращении рас-

¹ Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»: приказ Генпрокуратуры России от 26.08.2019 № 596. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

пространения информации в течение 24 часов с момента получения требования;

3) для владельца аудиовизуального сервиса – в случае повторного в течение года неисполнения требования либо в случае неисполнении обязанности, предусмотренной частью 7 статьи 10.5 ФЗ «Об информации», доступ к сервису ограничивается в судебном порядке по инициативе Роскомнадзора в порядке, определенном постановлением Правительства РФ от 17.02.2018 № 169¹;

4) для сетевого издания:

4.1) на основании обращения Генерального прокурора или его заместителей Роскомнадзор (см. п. 1.1 настоящей стадии) незамедлительно уведомляет редакцию сетевого издания о необходимости удаления недостоверной информации;

4.2) редакция сетевого издания незамедлительно после получения уведомления удаляет недостоверную информацию;

4.3) в случае невыполнения редакцией сетевого издания обязанности удалить информацию Роскомнадзор направляет операторам связи требование о принятии мер по ограничению доступа к сетевому изданию, которое выполняется незамедлительно.

Стадия 5. Восстановление доступа к информационному ресурсу сети Интернет после удаления недостоверной информации имеет единообразный механизм реализации:

1) после удаления владелец информационного ресурса распространяемой с нарушением закона недостоверной информации направляет соответствующее уведомление в Роскомнадзор;

2) Роскомнадзор после проверки соответствия действительности изложенных в уведомлении сведений незамедлительно уведомляет оператора связи о необходимости возобновлении доступа к информационному ресурсу;

3) получив уведомление, оператор связи незамедлительно возобновляет доступ к информационному ресурсу.

¹ О порядке взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций с оператором связи, владельцем аудиовизуального сервиса, а также о порядке ограничения и возобновления доступа к аудиовизуальному сервису и информирования о таком ограничении: постановление Правительства РФ от 17.02.2018 № 169. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

1.2. Проблемы нормативного регулирования. Необходимо обратить внимание на юридический термин «недостоверная общественно значимая информация, распространяемая под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи», который был введен в легальный оборот Федеральным законом от 18.03.2019 № 31-ФЗ¹, известным широкой общественности как «закон о фейковых новостях».

Примечательно, что ни сам этот закон, ни пояснительная записка к нему, ни разъясняющие порядок его применения приказ Генпрокуратуры России от 26.08.2019 № 596² и приказ Роскомнадзора от 05.12.2016 № 308³ не раскрывают содержание этого термина. Разработчики посчитали достаточным для ограничения конституционной свободы связи и информации следующее обоснование: «В современных условиях развития информационных технологий неконтролируемое распространение недостоверной информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, может иметь широкий спектр последствий, связанный не только с репутационными потерями граждан и организаций, манипулированием общественным мнением и извлечением финан-

¹ О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: федер. закон от 18.03.2019 № 31-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телеком-муникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»: приказ Генпрокуратуры России от 26.08.2019 № 596. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Об утверждении формы и порядка направления уполномоченными государственными органами требования о принятии мер по прекращению распространения новостным агрегатором фальсифицированных общественно значимых сведений, недостоверной общественно значимой новостной информации под видом достоверных сообщений, новостной информации, распространяемой с нарушением законодательства Российской Федерации: приказ Роскомнадзора от 05.12.2016 № 308. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

совой выгоды, но и создать реальную опасность жизни и здоровью граждан, привести к массовым беспорядкам, создать угрозу государственной, общественной или экологической безопасности. Осознание негативных аспектов распространения ложной информации побуждает государственные институты многих стран к поиску механизмов ее пресечения. В частности, Еврокомиссия разрабатывает общеевропейскую стратегию противостояния онлайн-дезинформации»¹.

По юридическому содержанию и стилистике указанное обоснование представляется нам крайне неубедительным по нескольким причинам.

Во-первых, в основе его лежит предположение о возможном наличии «широкого спектра последствий» распространения недостоверной информации, которое само по себе является неопределенным и неоднозначно интерпретируемым.

Во-вторых, утверждение о поиске мировым сообществом «механизмов пресечения» подобной информации еще не оправдывает ее внесудебное ограничение. Кстати, упомянутая в пояснительной записке Еврокомиссия до настоящего времени не определилась даже с понятием «online disinformation»², что не позволяет ей предлагать для ЕС единые стандарты блокирования онлайн-дезинформации.

В-третьих, умозрительность причин вводимых ограничений не позволяет соотнести даже потенциальный ущерб от распространяемой недостоверной информации с ущербом, который могут претерпеть субъекты публичного информирования в результате принятия закона. Финансово-экономическое обоснование проекта рассматриваемого нормативного акта состоит лишь из утверждения, что его принятие «не потребует расходов из федерального бюджета»³. На основании изложенного следует заключить, что лексема «общественно значимая» в словосочетании

¹ Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/606593-7> (дата обращения: 12.12.2019).

² European Commission website. – URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation> (дата обращения: 12.12.2019).

³ Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/606593-7> (дата обращения: 12.12.2019).

«общественно значимая информация» является пустой по своему содержанию, так как никаких критериев к определению ее значимости не существует, уполномоченный государственно-властный субъект фактически на свое усмотрение вменяет конкретной распространяемой информации качество общественной значимости.

В-четвертых, не свободно от юридико-технических недостатков и словосочетание «недостоверная... информация, распространяемая под видом достоверных сообщений», ведь неясно как эта лексема соотносится с устоявшимися терминами «заведомо ложная (недостоверная) информация» и «недостоверная информация». Как соотносится с «видом информации» ее форма и стилистика подачи? Считает ли законодатель, что таким образом им решена проблема верификации иносказаний, суждений и мнений, предположений, риторических вопросов и саркастических высказываний? Полагаем, что вряд ли. Для правоприменителя приведенная формулировка оставляет открытым вопрос и о форме вины распространителя информации: должно ли ему быть известно о ее недостоверности или неблагоприятные последствия будут наступать даже при неосторожной форме вины? На наш взгляд, рассматриваемую лексическую конструкцию возможно было бы сократить и упростить, свести ее до общеупотребимой, а именно: «недостоверная информация».

В-пятых, вызывает вопросы соотношение потенциальных объектов посягательства онлайн-дезинформации с указанными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ценностями, посягательство на которые оправдывает ограничение прав и свобод (см. таблицу).

Соотнесение конституционных оснований ограничения прав и свобод с основаниями внесудебного блокирования информации в сети Интернет

№ п/п	Конституции РФ (ч. 3 ст. 55)	ФЗ «Об информации»
1	Защита основ конституционного строя	Угроза причинения вреда имуществу (в контексте ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, согласно которой защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности)
2	Защита нравственности	<i>Нет упоминания</i>
3	Защита здоровья	<i>Угроза причинения вреда жизни и здоровью граждан</i>
4	Защита прав и законных интересов других лиц	<i>Нет упоминания</i>
5	Оборона страны (внешняя защищенность)	<i>Нет упоминания</i>
6	Безопасность государства (внутренняя защищенность)	Угроза массового нарушения общественной безопасности
		Угроза создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи
7	<i>Нет упоминания</i>	Угроза массового нарушения общественного порядка

Итак, имея потенциальную возможность взять под правовую защиту от информационных посягательств все основы конституционного строя, законодатель ограничился только неприкосновенностью собственности (если, конечно, нами правильно интерпретирован смысл слов «угроза причинения вреда имуществу»). По какой причине без соответствующей правоохраны остались такие основы конституционного строя, как «социальное государство» (ст. 7); «единство экономического пространства» (ст. 8); «самостоятельность законодательной, исполнительной и судебной власти» (ст. 10), «самостоятельность местного самоуправления» (ст. 12); «идеологическое и политическое многообразие»

(ст. 13); «светское государство» (ст. 14); «высшая юридическая сила Конституция Российской Федерации» (ст. 15)? Означает ли позиция законодателя, что распространение недостоверной информации об этих основах конституционного строя не может причинить какого-либо существенного ущерба и не является «общественно значимым»? Полагаем, это пробел в правовом регулировании, который следовало бы устранить.

Помимо изложенного, вызывает некоторое недоумение отсутствие правоохраны от воздействия недостоверной информации прав и законных интересов других лиц, а также обороны страны. С другой стороны, к основаниям ограничения свободы слова и информации во внесудебном порядке неправомерно отнесена защита общественного порядка от массовых нарушений. И дело даже не в том, что термин «массовое нарушение общественного порядка» не является легально определенным, а в том, что ч. 3 ст. 55 Конституция РФ не относит общественный порядок к сферам приоритетной защиты. Это противоречие позволяет ставить вопрос о неконституционности рассматриваемой нормы, которая требует значительной лексико-технической доработки.

2. Оборот недостоверной информации, посягающей на права и законные интересы несовершеннолетних является разновидностью угроз информационной безопасности несовершеннолетних. Соответственно, основу нормативной базы в данной сфере составляют нормы отечественного ювенального законодательства: Семейного кодекса Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ, Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и др. Вместе с тем центральное место в правовой регламентации противодействия обороту недостоверной информации, посягающей на права и законные интересы несовершеннолетних, безусловно, занимает Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹.

Вопросам современного состояния и перспективам развития государственной системы защиты несовершеннолетних от воз-

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

действия вредоносной (в том числе и недостоверной) информации посвящена наша предыдущая монография¹, в связи с чем в настоящей работе будет дана сокращенная характеристика государственного управления в данной сфере.

Деятельность по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере массовых коммуникаций и средств массовой информации осуществляет Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь России)², в структуру которого входит Роскомнадзор. Именно этот государственно-властный субъект является основным органом, реализующим полномочия в сфере профилактики и пресечения фактов доведения до сведения несовершеннолетних недостоверной информации, способной причинить ущерб психофизиологическому развитию ребенка.

Вместе с тем равноправными участниками государственного управления в сфере противодействия обороту недостоверной информации, посягающей на права и законные интересы несовершеннолетних, является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор³), и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор⁴).

Принятые во исполнение Федерального закона № 436 постановления Правительства РФ от 24.11.2011 № 859 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию» и от 26.11.2012 № 1101

¹ Рыдченко К.Д. Государственная система защиты несовершеннолетних от воздействия вредоносной информации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. – 207 с.

² О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки: постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 594. – Там же.

«О единой автоматизированной информационной системе «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»¹ de-jure детализировали функции этих органов по контролю за оборотом запрещенной (ограниченной) для детей вредоносной информации:

Рособрнадзор – в отношении соблюдения образовательными учреждениями и научными организациями требований законодательства о защите детей от вредоносной информации, использования в образовательном процессе информационной продукции;

Роспотребнадзор – в отношении информации о способах совершения самоубийства, а также призывов к совершению самоубийства;

Роскомнадзор – в отношении материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и (или) объявлений о привлечении несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера.

К компетенции Роскомнадзора, помимо того, отнесены:

1) разработка и реализация единой государственной политики в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию;

2) разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения информационной безопасности детей, производства информационной продукции для детей и оборота информационной продукции;

3) установление порядка проведения экспертизы информационной продукции;

4) общий государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Примечательно, что в постановлении Правительства РФ от 24.10.2011 № 859 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части распределения полно-

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

мочий федеральных органов исполнительной власти в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию» три последних органа не указываются, однако полномочиями по надзору за обеспечением информационно-психологической безопасности несовершеннолетних при «кино- и видеообслуживании», обороте «аудиопродукции» и «информационной продукции, распространяемой посредством зрелищных мероприятий», наделяется Минкультуры России.

Считая привлечение данного органа государственной власти к защите детей от вредоносной информации вполне оправданным, следует указать на необходимость обеспечения корреляции между законодательными нормами и правовыми актами Правительства РФ посредством дополнения ч. 1 ст. 20 ФЗ № 436 после слов «в сфере образования и науки» словами *«федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия и кинематографии»*.

Исследование административно-правового статуса органов системы защиты детей от недостоверной информации позволяет сделать вывод о безоговорочном превалировании пресекаательно-карательных полномочий. Они достаточно лаконично и однозначно закреплены в законодательстве и подзаконных актах о средствах массовой информации и об административных правонарушениях. Вместе с тем профилактическим мерам, которые достаточно эффективны и важны в рамках ювенальной политики, следовало бы уделить особое внимание. Отсутствие прямой и четко определенной обязанности организовывать предупреждение правонарушений в поднадзорной сфере влечет попустительство и бездействие.

Усиление превентивной составляющей в рассматриваемом секторе публичного управления возможно осуществить двумя способами. Первый заключается в расширении административно-предупредительных полномочий указанных выше органов, а именно:

подготовка и размещение на официальном сайте обзоров о совершенных за отчетный период правонарушениях, связанных с незаконным оборотом вредоносной информации;

внесение в средства массовой информации и коммуникации предостережений о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации, связанной с оборотом вредоносной информации;

внесение в средства массовой информации и коммуникации представлений об устранении причин и условий, способствующих нарушениям законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию;

проведение конференций, круглых столов и иных совещательных и образовательных мероприятий с представителями масс-медиа.

Помимо того, существенный профилактический потенциал содержится в мерах государственного стимулирования СМИ к соблюдению требований законодательства. Например, возможно субсидирование ориентированных на детскую аудиторию телевизионных каналов и радиостанций в случае недопущения нарушений законодательства о защите детей от вредоносной информации и выполнения рекомендаций Роскомнадзора относительно подбора и транслирования информационной продукции.

Вместе с тем перечисленные действия не позволят осуществить полноценную профилактику и социализацию среди несовершеннолетних, подвергнутых вредоносному информационному воздействию. В связи с этим крайне важным представляется второй способ организации превенции информационно-психологической девиации среди несовершеннолетних, который заключается в организации конструктивного взаимодействия органов, надзирающих за средствами массового информирования, с органами, уже обладающими достаточными профилактическими полномочиями.

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 24.09.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ в систему компетентных в данной сфере органов входят: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защитой населения; органы власти, осуществляющие управление в сфере образования (федеральные, региональные и местные); органы опеки

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24.09.1999 № 120-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

и попечительства; органы по делам молодежи; органы управления здравоохранением; органы службы занятости; органы уголовно-исполнительной инспекции; органы внутренних дел.

За годы совместной работы должностные лица указанных органов, несмотря на различия в их субординационном положении и дисбалансе компетенции, достигли положительных результатов в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе по вопросам их защиты от негативного информационного воздействия.

Может сложиться впечатление, что две указанные системы органов государственной власти являются самостоятельными и самодостаточными, однако это предположение достаточно легко опровергнуть, обратившись к целям и задачам функционирования каждой из них. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» к ее основным задачам отнесены в числе прочего, «предупреждение правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям».

Очевидно, что, говоря о защите прав ребенка, в эту сферу следует включать и информационные права, в том числе право на защиту от недостоверной информации, а между противоправным или антиобщественным поведением ребенка и внешним негативным влиянием на него зачастую может быть установлена прямая причинно-следственная связь. Помимо того, согласно Пояснительной записке «К проекту Федерального закона "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"» актуальность законопроекта обосновывалась тем обстоятельством, что «информация... все чаще оказывает на детей психотравмирующее и растлевающее влияние, побуждает их к рискованному, агрессивному, жестокому, антиобщественному пове-

дению, способствует их виктимизации, облегчает их вовлечение в преступления»¹.

Таким образом, следует признать единство целей системы защиты детей от вредоносной информации и системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При этом налицо дублирование одной по содержанию функции в рамках двух систем властных органов, между которыми не выстроены ни вертикальные (субординационные), ни горизонтальные (координационные) административно-правовые взаимоотношения. В период, когда цели административной реформы государственного аппарата (среди которых, кстати, оптимизация функционального статуса органов государственной власти) признаются достигнутыми, наличие столь масштабного «конфликта интересов» властвующих субъектов кажется неуместным. Отсутствие координации деятельности этих двух систем снижает эффективность государственной политики, целью которой является обеспечение информационно-психологической безопасности детей.

С учетом изложенного представляется правильным объединить усилия перечисленных органов и учреждений на базе комиссий субъектов Российской Федерации и территориальных (муниципальных) комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Коллегиальный формат работы данного органа, а также объем делегированных ему в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 полномочий² позволяют предположить возможность эффективной организации межведомственного взаимодействия входящих в него субъектов.

В случае принятия решения о консолидации сил системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и системы защиты детей от вредоносной информации вопросами, требующими первоочередного разрешения, будут выступать:

нормативная регламентация процедуры взаимного информирования органов и учреждений системы о выявленных призна-

¹ К проекту Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»: пояснительная записка. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства РФ от 06.11.2013 № 995. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ках правонарушений в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию;

перераспределение административно-юрисдикционных полномочий органов и учреждений системы в отношении составов административных правонарушений, объективная сторона которых сопряжена с посягательством на информационно-психологическую безопасность несовершеннолетних.

3. Оборот недостоверной информации, дезорганизующей избирательную кампанию, голосование или референдум. Надзор за соответствием истине информации, которая используется в рамках указанных мероприятий, возложен в основном на избирательные комиссии и комиссии референдума различного уровня. Правовой статус этих органов определен Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», а также федеральными законами от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 06.11.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"» и от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»¹, а также иными, в том числе подзаконными, нормативными правовыми актами.

Центральная избирательная комиссия и иные избирательные комиссии обладают особым правовым статусом, они независимы от всех ветвей публичной власти.

Согласно ст. 4 Федерального закона № 20-ФЗ к основным принципам использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» в числе прочего относятся: обеспечение гласности деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума при использовании ГАС «Выборы»; недопустимость вмешательства в информационные процессы в ГАС «Выборы» органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, других лиц и организаций, которые в

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

соответствии с федеральными законами не могут вмешиваться в данные процессы; *обеспечение достоверности информации, получаемой с использованием ГАС «Выборы»*. Последний из названных принципов детализируется в статье 12 этого же Федерального закона.

В целом избирательная компания включает как минимум трехуровневую верификацию используемых сведений: проверка достоверности информации, представленной кандидатом (кандидатами); проверка достоверности данных и установление личности избирателя; проверка достоверности результатов голосования (выборов). Помимо того, требование достоверности предъявляется и к информационным материалам, распространяемым в рамках избирательной кампании, а также к соответствующим финансово-отчетным документам.

На каждом из перечисленных этапов избирательный процесс может быть скомпрометирован посредством внесения недостоверной информации, в связи с чем значительная часть составов административных правонарушений главы 5 действующей на момент написания монографии редакции КоАП РФ посвящена именно нарушениям избирательной процедуры.

4. Оборот недостоверной информации о состоянии окружающей среды, использовании природных ресурсов и природопользовании, санитарно-эпидемиологической обстановке, о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера прямо угрожает национальной, общественной и личной безопасности населения Российской Федерации.

В данной сфере действует широкий перечень законодательных и подзаконных актов, а также ГОСТов и СНИПов, определяющих порядок предоставления и распространения соответствующей информации. Среди первых особо следует выделить Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ, Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-І «О недрах», федеральные законы от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе», от 30.03.1999 № 52-ФЗ

«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 10.01.2002. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений», от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ и др.

Основными субъектами государственного управления, обеспечивающими достоверность критически значимой информации в рассматриваемой сфере, являются: Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)², Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)³, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)⁴, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)⁵ и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)⁶.

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2004 № 370: постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр: приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 196. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁵ О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁶ О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

5. Оборот недостоверной информации, дезорганизирующей функционирование финансово-кредитной системы, в том числе финансового рынка и рынка ценных бумаг. Базовыми нормативными правовыми актами в данной сфере выступают Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ и Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ, федеральные законы от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях», от 02.12.1990 № 395-І «О банках и банковской деятельности», от 26.11.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»¹ и др.

Основным субъектом государственного надзора в рассматриваемой сфере является Банк России, чей правовой статус определен Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»². В соответствии со статьей 4 данный субъект государственного управления осуществляет в числе прочего контрольно-надзорные и учетно-регистрационные функции, которые могут быть дискредитированы вследствие использования недостоверных сведений, а именно:

осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе;

принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

принимает решения о государственной регистрации негосударственных пенсионных фондов;

осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (банковский надзор);

осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в соответствии с федеральными законами;

осуществляет контроль и надзор за соблюдением эмитентами требований законодательства Российской Федерации об акционерных обществах и ценных бумагах;

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», 2020.

осуществляет регулирование, контроль и надзор в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах.

6. Оборот недостоверной информации, дезорганизующей предпринимательские отношения и установленный законом порядок торговли, выполнения работ и предоставления услуг в значительной части урегулирован нормами гражданского права, однако наиболее общественно опасные (вредные) формы дезинформации подпадают под действие административно-правовых норм. Основными нормативными регуляторами в рассматриваемой сфере соответственно являются: Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и федеральные законы от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте», от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹.

К числу основных государственно-властных субъектов, уполномоченных осуществлять надзор в данной сфере, следует отнести более 20 федеральных органов исполнительной власти. Назовем лишь некоторые из них: Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России)², Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)³, Федеральная нало-

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

говая служба (ФНС России)¹, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)², Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор)³, Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России)⁴, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору⁵.

В рамках настоящего параграфа дана развернутая характеристика наиболее крупных блоков и секторов государственного управления, в которых оборот недостоверной информации может нанести существенный ущерб как идеальным правам и законным интересам, так и вполне материальным производственным и предпринимательскими правоотношениям. Вместе с тем оказалось невозможным привести исчерпывающий перечень сфер общественных отношений, подверженных деформации вследствие воздействия недостоверных сведений. Таковыми, например, являются правоотношения, связанные с удовлетворением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах; сельским хозяйством и землепользованием; транспортной безопасностью; таможенным делом; миграционными и паспортно-регистрационными режимами; экспортным контролем; правоохранительной деятельностью, в том числе в сфере безопасности дорожного движения; порядком реализации правосудия и исполнительным производством.

¹ Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 323. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴ О Федеральном медико-биологическом агентстве: постановление Правительства РФ от 11.04.2005 № 206. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁵ Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Глава 4. Административная ответственность за правонарушения, связанные с оборотом недостоверной информации и сведений экстремистского характера

§ 1. Административные правонарушения, связанные с оборотом недостоверной информации: общая характеристика

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях можно выделить более 40 норм, объективная сторона состава которых связана с оборотом *недостоверной информации*. Формально-юридический анализ диспозиций этих составов позволяет сделать некоторые выводы и замечания.

Необходимо отличать оборот недостоверных сведений от нарушения процессуальных сроков предоставления определенных категорий сведений, непредоставления информации со статусом обязательного доведения, сокрытия открытой информации. Зачастую указанные способы информационных нарушений перечисляются в административно-правовых нормах одновременно. Однако это положение не соответствует доктринальному разделению правовых институтов запрета оборота вредоносной информации и обеспечения доступа к открытой информации. Оборот недостоверных сведений потенциально влечет наступление более тяжелых последствий. При отказе в предоставлении, несвоевременном либо неполном предоставлении сведений нарушается технологическая процедура того или иного информационного процесса, он останавливается. При обороте же недостоверной информации этот процесс продолжается в искаженном виде, что влечет дополнительный ущерб законным правам его участников. В связи с этим считаем, что необходима дифференциация как самих составов административных правонарушений, так и ответственности за их совершение, при которой административное наказание за правонарушения, связанные с оборотом недостоверной информации при общих равных условиях, будет более тяжелым, нежели за правонарушения в сфере доступа к открытой информации.

В ряде статей КоАП РФ нарушение установленного законом порядка предоставления сведений и предоставление недостоверных сведений перечислены через альтернативный союз «либо». Примером такой редакции может служить диспозиция статьи 5.4 «Нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума»:

«Нарушение установленного законом порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума либо представление недостоверных сведений (курсив наш. – Р.К.) об избирателях, участниках референдума соответствующим избирательным комиссиям должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность...».

Предположим, что под порядком понимается процессуальный аспект деятельности, связанный с соблюдением сроков последовательно сменяющихся стадий, и к порядку не относится содержательная сторона информации. Для разрешения этого вопроса исследуем положения Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, на которые ссылается указанный состав:

«лица, представляющие сведения об избирателях, участниках референдума, несут ответственность за достоверность и полноту этих сведений, а также за своевременность их представления» (п. 7.1 ст. 17);

в качестве оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, отказа в проведении референдума признается недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации (ст. 24 и 25);

порядок информирования избирателей требует, чтобы содержание информационных материалов было объективным, достоверным и не нарушало равенства кандидатов, избирательных объединений (ст. 45).

Следовательно, в «порядок информационного оборота» входят не только требования своевременности предоставления, но и достоверности информации, что требует внесения соответствующей

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

щих изменений в редакции составов КоАП РФ, в диспозиции которых допущена ошибка.

Помимо того, внимания заслуживает признак заведомой ложности предоставляемых сведений, который указывает на форму вины правонарушителя в виде умысла. В случае когда законодатель специально не указывает на заведомую недостоверность использованных сведений, следует говорить о наличии в субъективной стороне правонарушения как умышленной, так и неосторожной формы вины. Таким образом, в рамках одной санкции объединены случаи оборота недостоверной информации как со злым умыслом, так и по ошибке. Такое положение дел представляется несправедливым.

Отягчающим вину квалифицирующим признаком правонарушений в сфере оборота недостоверной информации может являться распространение, при котором доступ к этим сведениям потенциально имеет неограниченное количество лиц. Например, такой эффект достигается при распространении информации через СМИ и СМК.

В целях оптимизации законодательства считаем возможным введение в КоАП РФ нормы, которая была бы общим составом для правонарушений, объективная сторона которых заключается в обороте недостоверной информации. В Уголовный кодекс РФ следовало бы ввести аналогичную норму, которая предусматривала бы ответственность за распространение указанных сведений, повлекшее причинение значительного ущерба.

Изучение составов административных правонарушений, объективная сторона которых связана с оборотом недостоверной информации, позволяет предположить возможность оптимизации нормативного регулирования в данной сфере.

Во-первых, следует обратить внимание на то обстоятельство, что распространение недостоверной информации как форма объективной стороны административного правонарушения зачастую соседствует с такими деяниями, как несвоевременное предоставление информации и непредоставление информации. Подобное положение вещей представляется нам неверным, поскольку последствия этих действий различны: в первом случае управленческий (технологический или иной) процесс продолжается в искаженной форме, а во втором — приостанавливается.

Очевидно, что первая модель развития событий потенциально более вредна, а следовательно, и мера ответственности должна быть выше. Кроме того, первое деяние связано с оборотом вредоносной информации, а второе – с нарушением требования обязательного предоставления информации.

Из изложенного следует вывод о целесообразности выделения в отдельные части (статьи) составов правонарушений, предусматривающих ответственность за оборот недостоверной информации (ч. 1 ст. 5.17, ст. 5.39 и 5.55, ч. 1–4 ст. 5.64, ч. 2 ст. 7.31, ст. 8.5, ч. 1 ст. 8.5.1, ч. 1 и 2 ст. 8.28.1, ст. 8.32.1, 9.15, 11.30, ч. 8 и 9 ст. 12.21.1, ст. 13.19, ч. 1 и 4 ст. 13.19.1, ст. 13.19.2, 13.19.3, 13.19.4, 13.22, ч. 4 ст. 14.4.1, ч. 6 ст. 14.24, ч. 2 ст. 14.28, ч. 1 ст. 14.63, ч. 1 и 2 ст. 15.6, ст. 15.13, ч. 1–4 ст. 15.19, ч. 3 и 4 ст. 15.33, ст. 17.6, ч. 3 ст. 19.6.1, ст. 19.7 и 19.27 действующей редакции КоАП РФ). Для этих деликтов необходимо увеличить размер административного наказания.

Во-вторых, обращает на себя внимание разнообразие лексических форм описания объективной стороны правонарушений, выраженной в предоставлении недостоверной информации: «искажение информации» (ст. 8.5, 15.13 КоАП РФ); «включение недостоверных сведений» (ст. 8.5.2); «включение заведомо недостоверной информации» (ст. 8.32.2); «направление недостоверной информации» (ст. 8.32.1); «умышленное... искажение информации» (ст. 11.30); «предоставление недостоверных сведений» (ст. 12.21.1); «распространение... заведомо недостоверной информации» (ст. 13.15); «выпуск с заведомо ложными сведениями» (ст. 13.22); «нарушение права... на получение достоверной информации» (ст. 14.8); «опубликование... декларации, содержащей недостоверную информацию» (ст. 14.28); «представление... сведений в искаженном виде» (ст. 15.33); «представление ложных сведений» (ст. 19.27 КоАП РФ).

Необходимо привести все указанные формулировки к единообразию, взяв за основу терминологический аппарат федеральных законов «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». В частности, говоря о вредоносной информации, следует использовать термины «недостоверная информация», «информация порнографического харак-

тера», «информация экстремистского характера» и т. д., а описывая информационные процессы, – «оборот информации», «передача информации», «распространение информации», «доступ к информации» и т. д.

В-третьих, соотнесение размера административных наказаний за совершение административных правонарушений, связанных с оборотом (передачей, предоставлением и распространением) недостоверной информации, позволяет отметить, что ряд специальных составов предусматривает меру ответственности, меньшую по размеру, нежели общие составы (для должностных лиц – ст. 5.39; для граждан – ст. 19.7). Подобные специальные составы содержатся в ст. 5.55 и 8.5, ч. 1 и 2 ст. 8.5.1, ч. 1 и 2 ст. 8.28.1, ст. 11.30, 13.17, 13.22, ч. 1 и 2 ст. 15.6, ч. 3 и 4 ст. 15.33, ст. 17.6, ч. 3 ст. 19.6.1 действующей редакции КоАП РФ. В целях оптимизации структуры и содержания будущего Кодекса предлагается исключить указанные составы правонарушений, оставив соответствующие правоотношения под охраной общих составов.

В-четвертых, исследование структуры 64 составов административных правонарушений, связанных с оборотом недостоверной информации, позволяет предложить введение в Кодекс статьи «Оборот недостоверной информации», что позволит ликвидировать ряд специальных составов административных правонарушений действующей редакции КоАП РФ, связанных с оборотом отдельных разновидностей недостоверной информации. Для этого необходимо дополнить КоАП РФ статьей в следующей редакции:

«Статья... Оборот недостоверной информации

1. Предоставление должностным лицом гражданину или организации заведомо недостоверной информации, если предоставление информации предусмотрено федеральным законодательством, за исключением случаев, предусмотренных статьей (статьями)... настоящего Кодекса, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей.

2. Представление в государственный орган (должностному лицу) или в иной орган (должностному лицу) заведомо недостоверной информации, если предоставление информации предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, за

исключением случаев, предусмотренных иными статьями настоящего Кодекса, и случаев, когда передача такой информации влечет уголовную ответственность, –

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

3. Распространение заведомо недостоверной информации, если распространение информации отнесено законом к обязанности данных субъектов, за исключением случаев, предусмотренных иными статьями настоящего Кодекса и случаев, когда распространение такой информации влечет уголовную ответственность, –

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

4. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 или 2 настоящей статьи, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

5. Распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений, повлекшее создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи, если эти действия лица, распространяющего информацию, не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой; на должностных лиц – от трехсот тысяч до шести-

сот тысяч рублей; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой.

6. Распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений, повлекшее смерть человека, причинение вреда здоровью человека или имуществу, массовое нарушение общественного порядка и (или) общественной безопасности, прекращение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи, если эти действия лица, распространяющего информацию, не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот тысяч до четырехсот тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой; на должностных лиц – от шестисот тысяч до девятисот тысяч рублей; на юридических лиц – от одного миллиона до одного миллиона пятисот тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой».

Основные способы защиты личности, общества и государства от диффамации обеспечиваются гражданским правом, которое реализует механизмы¹:

- признания незаконными определенных действий;
- признания недействительным акта государственного органа, органа местного самоуправления;
- возмещения убытков;
- компенсации морального вреда;
- опубликования ответа потерпевшего;
- опровержения по суду порочащих честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространитель не докажет, что они соответствуют действительности.

Особо опасные формы диффамации признаются уголовно наказуемыми деяниями, что подтверждается наличием в УК РФ ст. 128.1 «Клевета», ст. 298.1 «Клевета в отношении судьи, при-

¹ См.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: учеб. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. – С. 522.

сяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава» и ст. 335 «Нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности».

В соответствии с ч. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» по делам этой категории для принятия иска и проведения судебного заседания необходимо установление следующих обстоятельств:

- 1) факт распространения ответчиком сведений об истце;
- 2) порочащий характер этих сведений;
- 3) несоответствие этих сведений действительности.

При отсутствии хотя бы одного из указанных обстоятельств иск не может быть удовлетворен судом. Полагаем, эти требования распространяются не только на гражданско-правовой аспект защиты от диффамации, но и на иные отрасли права.

Международная правоприменительная практика достаточно толерантно относится к институту диффамации. Российская же правовая система устанавливает клевету как уголовно наказуемое деяние (ст. 128.1 УК РФ), а оскорбление как административное правонарушение (ст. 5.61 КоАП РФ), причем до 7 декабря 2011 г. оба эти состава являлись преступлениями, предусмотренными соответственно ст. 129 и 130 УК РФ.

А.К. Соболева отмечает, что «наличие уголовной ответственности за диффамацию и возможность применения за нее санкций, связанных с лишением свободы и тюремным заключением, а также возможность применения в качестве меры пресечения по данным составам заключения под стражу до суда, является препятствием, не позволяющим прессе выполнять предназначенную ей роль в современном демократическом обществе»¹. Полагаем, юридическая практика западноевропейских государств, представляя безусловный интерес для исследователей, вряд ли может быть признана единственно верной. Вместе с тем российское законодательство в рассматриваемой сфере еще более далеко от совершенства.

¹ Соболева А.К. Правовое пространство СМИ сквозь призму судебных процессов // Пределы правового пространства свободы прессы. – М., 2008. – С. 6–7.

Уголовные дела о преступлениях, предусмотренных частью 1 статьи 129 и статьи 130 УК РФ, в соответствии с частью 1 статьи 20 Уголовно-процессуального кодекса РФ ранее считались уголовными делами частного обвинения. В более ранних работах указывалось на невозможность изъятия составов статей 129 и 130 из УК РФ и включения их в КоАП РФ в связи с отсутствием в административно-деликтном законе частнопроводного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях¹. Наперекор здравому смыслу 7 декабря 2011 г. оскорбление было признано административным правонарушением. Это замечание не является единственным.

Во-первых, несправедливым считаем отнесение непубличного оскорбления к административно-правовой юрисдикции. Полагаем, ответственность за такие деликты должна быть предусмотрена в рамках гражданско-правового законодательства.

Во-вторых, внимания заслуживает вопрос о множественности административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.61 КоАП РФ. При единовременном оскорблении нескольких лиц виновное лицо будет неоднократно привлечено и к административной, и к гражданско-правовой ответственности, что представляется нам чрезмерным. Признавая повышенную опасность оскорбления двух и более лиц по сравнению с персональным оскорблением, следует отнести такие случаи к квалифицированному составу, изложив часть 2 статьи 5.61 КоАП РФ в новой редакции.

В-третьих, часть 2 действующей редакции статьи 5.61 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за *«оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации»*, имеет ряд существенных недостатков.

1. Термин *«публичное выступление»* представляется нам чрезмерно широким, так как таковым является выступление в любом общественном месте. Предлагаем говорить о *«выступлении на публичном мероприятии либо в рамках массового одно-*

¹ См.: Рыдченко К.Д., Занина Т.М. Некоторые особенности обеспечения запрета на оборот диффамации и пропаганды ненависти, вражды и насилия // Вестн. Воронежского института МВД России. 2008. – № 4. – С. 36–41.

временного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, не являющегося публичным мероприятием».

2. Оскорбление, содержащееся в *«публично демонстрирующемся произведении»* также представляется нам устаревшей формулировкой; правильнее будет говорить о *«публичном оскорблении, сопряженном с распространением его посредством информационно-телекоммуникационных сетей и (или) средств массовой информации»*. Аналогичную формулировку следует включить и в часть 3 действующей редакции статьи 5.61 КоАП РФ.

В-четвертых, достаточно дискуссионными и чрезмерно жесткими представляются нам нормы, предусмотренные частями 3–5 статьи 20.1 КоАП РФ, в которых фактически идет речь об оскорблении общества, государственных символов и институтов. В связи с невозможностью определить потерпевшего по факту оскорбления общества в целом и применить термин «оскорбление» к неодушевленным предметам (официальным государственным символам РФ и Конституции РФ) предлагаем оставить под административно-правовой защитой лишь дискредитацию органов государственной власти. Расширительное толкование этой нормы посягает на право граждан высказывать критику в адрес власти, что требует сужения объективной стороны правонарушения. Полагаем, целесообразно установить ответственность за дискредитацию органов государственной власти (должностных лиц), выраженную посредством нецензурного оскорбления либо распространения в информационно-телекоммуникационных сетях информации в неприличной форме, посягающей на деловую репутацию органов государственной власти (их должностных лиц).

Помимо того, не соответствует задачам законодательства об административных правонарушениях размер наказания рассматриваемых норм в текущей редакции КоАП РФ (административный штраф до 300 000 рублей и административный арест до 15 суток). Следует исключить части 4 и 5 действующей редакции статьи 20.1 КоАП РФ.

В-пятых, сомнение вызывает справедливость и соразмерность наказаний, предусмотренных статьями 128.1 УК РФ и 5.61 КоАП РФ. Напомним, что клеветой априори может быть признана только недостоверная информация. В случае когда правдивость сведений установить не представляется возможным, речь, скорее

всего, будет идти об оскорблении. Таким образом, грань между этими двумя составами может быть проведена в зависимости от лексической формы диффамативного сообщения. Приведем пример: если журналист пишет статью с заголовком «Губернатор N-й области украл из бюджета миллион рублей», то в случае неподтверждения этой информации он будет привлечен по части 2 статьи 128.1 УК РФ, а если заголовок будет «А не вор ли наш губернатор?», то отсутствие прямого утверждения, скорее всего, не позволит категорировать информацию по принципу правда/ложь. В таком случае ответственность может наступить по части 2 статьи 5.61 КоАП РФ, которая 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 ста тысяч до пятисот тысяч рублей. Указанная же уголовная норма допускает наложение штрафа в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года либо обязательными работами на срок до двухсот сорока часов. Итак, элементарное изменение лексической формулировки диффамационного сообщения в несколько раз снижает размер потенциально возможного наказания, хотя получателю информации содержание приведенных выше высказываний покажется идентичным. Не будем говорить о необходимости ужесточения административного наказания по статье 5.61 КоАП РФ. Единственное, на что следует обратить внимание, это необходимость установления примерно равных по тяжести наказаний за клевету и за оскорбление.

Помимо перечисленных административно-правовых и уголовно-правовых мер, запрет оборота диффамации обеспечивается статьей 5.13 КоАП РФ «Непредоставление возможности опровергнуть опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации». Таким образом, на законодательном уровне сложена пусть не бесспорная, но системная защита от оборота диффамации, включающая правовые запреты на ее распространение, меры карательного (ст. 128.1 УК РФ, 5.61 КоАП РФ и др.) и восстановительного характера (обнародование опровержения по ГК РФ) и меры обеспечения восстановления нарушенных прав (ст. 5.13 КоАП РФ).

Подводя итог изложенному в параграфе, надеемся на возможность учета изложенных замечаний и предложений в рамках третьей кодификации административно-деликтного законодательства.

§ 2. Административные правонарушения, связанные с оборотом сведений экстремистского характера

Обратимся к механизму административно-правовой защиты личности, общества и государства от негативного влияния информации экстремистского характера. С.А. Исмаилов рассматривает в качестве информационно-психологических правонарушений в сфере оборота сведений, разжигающих национальную ненависть и вражду, следующие составы КоАП РФ:

статья 5.8. «Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях»,

статья 5.12 «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах»;

статья 20.3 «Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций»¹.

Т.А. Полякова дополняет перечень административно-правовых норм, устанавливающих ответственность за распространение экстремистской информации, следующими составами КоАП РФ:

часть 1 статьи 20.27 «Нарушение правового режима контртеррористической операции»;

¹ См.: Исмаилов С.А. Обеспечение защиты от воздействия информации, разжигающей национальную ненависть и вражду: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. С. 134–138.

статья 20.28 «Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности»¹.

Полагаем возможным дополнить указанные перечни правонарушений, условно разделив их на две группы:

1) правонарушения, объективная сторона состава которых заключается в обороте информации экстремистского характера;

2) правонарушения, реализация объективной стороны составов которых потенциально может повлечь распространение информации экстремистского характера или будет способствовать распространению таковой.

К первой группе следует отнести правонарушения, предусмотренные следующими статьями КоАП РФ: статья 5.26 «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях»; статья 5.62 «Дискриминация», статья 17.10 «Незаконные действия по отношению к государственным символам Российской Федерации»; статья 20.3 «Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики», статья 20.29 «Производство и распространение экстремистских материалов».

Ко второй группе следует отнести правонарушения, предусмотренные следующими статьями КоАП РФ: статья 5.8 «Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях», статья 5.12 «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах», статья 13.21 «Нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации»; статья 20.28 «Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности».

¹ Полякова Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 250.

Исследование ряда составов указанной группы позволяет сделать некоторые замечания. Так, часть 2 статьи 5.26 КоАП РФ «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях» устанавливает административную ответственность за оскорбление религиозных чувств граждан либо осквернение почитаемых ими предметов, знаков и эмблем мировоззренческой символики.

Объективная сторона этой нормы охватывает случаи пропаганды религиозного превосходства и размещения текстов и изображений, оскорбляющих религиозные чувства граждан, что входит в противоречие с частью 1 статьи 136 УК РФ «Нарушение неприкосновенности частной жизни» и статьей 148 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий». Следует устранить коллизионность нормы, дополнив статью 5.26 КоАП РФ фразой «если такое деяние не влечет уголовной ответственности». Особую актуальность это предложение принимает в контексте принятия Федерального закона от 29 июня 2013 г. № 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»¹.

Более того, конкурирующие нормы УК РФ (статья 280 «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», статья 282 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства») в качестве обязательного признака предусматривают публичность распространения этой информации, что позволяет расширить административно-правовую сферу защиты от вредной информации, распространив ее на случаи непубличной экстремистской деятельности.

Все внешние проявления экстремизма могут быть разделены на следующие группы:

1) дискриминация выделяемой из общества по какому-либо признаку социальной группы;

¹ О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан: федер. закон от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2) диффамация или противоправный саботаж публичной власти, ее структурных элементов, государственных служащих;

3) посягательство на основы конституционного строя Российской Федерации;

4) информационное обеспечение указанных выше форм экстремистской деятельности;

5) финансовое, материально-техническое, полиграфическое, информационно-коммуникационное или иное организационное обеспечение реализации указанных выше форм экстремистской деятельности либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении.

Каждая из перечисленных групп включает несколько конкретных форм проявления экстремизма, однако для нас наиболее интересна четвертая группа, так как отнесенные к ней деяния имеют идеальный (не материальный) характер, что обуславливает возможность их реализации с использованием сети Интернет, а именно:

возбуждение ненависти и вражды к человеку, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по его расовой, национальной, религиозной, идеологической, языковой принадлежности или его принадлежности к иной социальной группе;

оборот материалов и иной информации, которая в соответствии с законом признана экстремистской;

публичное оправдание или призыв к осуществлению экстремистской деятельности.

Данное разделение в определенной мере условно, так как сложность и многогранность общественных отношений, которые связаны с экстремистской деятельностью, не позволяют провести четких граней. Так, квалифицируемый в рамках статьи 13.15 КоАП РФ деликт (злоупотребление свободой массовой информации) в зависимости от содержания распространяемых сведений может быть отнесен к любой из трех групп, а порой и ко всем трем одновременно. С учетом данного тезиса предлагаем следующую классификацию административных правонарушений по указанным группам.

К первой группе следует отнести составы:

а) статьи 5.26 КоАП РФ «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях»;

б) статьи 5.62 КоАП РФ «Дискриминация»;

в) статьи 13.11.1 «Распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей ограничения дискриминационного характера»;

г) частей 3–5 статьи 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство», предусматривающих ответственность за распространение в информационно-телекоммуникационных сетях информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации;

д) статьи 20.3.1 КоАП РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства».

Ко второй группе отнесем следующие нормы КоАП РФ:

часть 2 статьи 13.15 «Злоупотребление свободой массовой информации», которой предусмотрена ответственность за распространение сведений об общественном объединении или иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности;

части 1 и 2 статьи 20.3, которые обосновывают наказуемость пропаганды, публичного демонстрирования, а также осуществленных в этих целях изготовления, сбыта либо приобретения атрибутики или символики, в том числе нацистской или сходной с нацистской до степени смешения, публичное демонстрирование которых запрещено;

статья 20.29, которой предусмотрена ответственность за распространение, а также осуществленные в этих целях производство либо хранение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список.

К третьей группе можно отнести ряд правонарушений, некоторые из которых могут быть признаны экстремистскими в зависимости от конкретной ситуации. К таковым, например, следует отнести составы статьи 5.8 КоАП РФ «Нарушение предусмот-

ренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях», части 1 статьи 13.21 КоАП РФ «Нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации», статьи 17.10 КоАП РФ «Незаконные действия по отношению к государственным символам Российской Федерации», части 4 статьи 20.27 КоАП РФ «Нарушение правового режима контртеррористической операции».

Однозначно могут быть отнесены к данной группе лишь пять составов административных правонарушений:

распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, либо публичное осквернение символов воинской славы России (ч. 4 ст. 13.15 КоАП РФ);

распространение сведений, содержащих инструкции по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств (ч. 5 ст. 13.15 КоАП РФ);

производство либо выпуск продукции СМИ, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалы, публично оправдывающие терроризм, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности (ч. 6 ст. 13.15 КоАП РФ);

организация или участие в функционировании общественного или религиозного объединения, деятельность которого приостановлена на законных основаниях (ч. 1 ст. 20.28 КоАП РФ);

организация или участие в функционировании некоммерческой организации – иностранного агента, деятельность которого приостановлена на законных основаниях (часть 1 статьи 20.28 КоАП РФ).

Приведенная классификация не претендует на признание единственно верной или наиболее универсальной. Так, административные правонарушения в рассматриваемой сфере по форме объективной стороны можно разделить на две группы:

1) правонарушения, объективная сторона которых заключается в осуществлении действий экстремистского характера;

2) правонарушения, реализация объективной стороны которых потенциально может повлечь распространение информации экстремистского характера или будет способствовать распространению таковой.

К первой группе следует отнести правонарушения, предусмотренные следующими статьями КоАП РФ: статьей 5.26 «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях»; статьей 5.62 «Дискриминация»; статьей 13.11.1 «Распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей ограничения дискриминационного характера»; статьей 20.3 «Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики»; статьей 20.29 «Производство и распространение экстремистских материалов».

Ко второй группе следует отнести правонарушения, предусмотренные следующими нормами КоАП РФ: статьей 5.8 «Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях»; статьей 5.12 «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах»; частью 2 статьи 13.15 «Злоупотребление свободой массовой информации»; статьей 13.21 «Нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации»; статьей 17.10 «Незаконные действия по отношению к государственным символам Российской Федерации»; статьей 20.28 «Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности».

Представленные классификации экстремистских административных деликтов, совершение которых возможно с использованием Интернет, имеет сугубо научно-теоретический характер, однако, опираясь на ее положения, возможно выявить некоторые закономерности формирования умысла и избрания способа совершения подобных правонарушений, а следовательно, сформулировать на ее основе рекомендации по профилактике соверше-

ния и выявлению административных деликтов, связанных с осуществлением экстремистской деятельности.

Особое место в рассматриваемой сфере занимает применение полицией административно-правовых мер по противодействию экстремизму в молодежной среде. Осуществляемое в рамках административной деятельности полиции противодействие обороту информации экстремистского характера на современном этапе развития российского государства представляется крайне важным. Между тем сами сотрудники органов внутренних дел оценивают свою работу более чем скромно. В соответствии с результатами проведенного анкетирования сотрудников территориальных органов МВД России лишь 17% опрошенных оценивают работу полиции по противодействию распространению сведений экстремистского характера как хорошо организованную, 59% респондентов называют результаты такой работы удовлетворительными, а 24% говорят о недостаточности принимаемых мер, оценивая неудовлетворительно эффективность противодействия обороту экстремистской информации.

Для распространения материалов экстремистского характера зачастую используются информационно-телекоммуникационные технологии, поэтому индикатором актуальности рассматриваемой проблемы может послужить мнение пользователей социальных сетей. В социологических и криминологических исследованиях доказана эффективность и разработана методология опроса пользователей социальных сетей о различных криминальных явлениях¹. В ходе опроса пользователям предлагалось ответить, встречали ли они лозунги, фотографии, видеоролики, группы и сообщества экстремистского содержания (унижающие, оскорбляющие или призывающие к насилию в отношении людей по мотивам социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности). В результате были получены следующие данные: 83,3% пользователей встречались с такими материалами, из них 28,6 – встречали такие материалы часто, 44% – время от времени, 27,4% – в единичных случаях. Наибольшая интенсивность встреч с материалами экстремистского содержания зафик-

¹ Соловьев В.С. Отношение пользователей социальных сетей к проблеме коммерческих сексуальных услуг // Социологические исследования. – 2012. – № 9. – С. 113–115.

сирована среди несовершеннолетних респондентов (40% несовершеннолетних пользователей сталкиваются с такими материалами часто).

Криминологическими исследованиями установлено, что распространенными являются проявления экстремизма в форме имплицитной реакции коренного населения (постоянно проживающего на определенной местности) на интенсивную миграцию, на появление конкурирующей рабочей силы, демпингующей на рынке труда за счет более низких ожиданий оплаты труда. Фактически преступления экстремистской направленности представляют собой реакцию коренного населения на наличие в нем «неассоциированных членов». Согласно материалам судебной практики сегментация общества происходит по наиболее очевидным признакам: внешность и язык, отличные от общераспространенных, как правило «славянская» внешность и «русский язык». Причины негативного отношения со стороны коренного населения к мигрантам заключаются в том, что они не обладают минимальными знаниями русского языка, не осведомлены о положениях законодательства и не соблюдают элементарные правила поведения¹.

Социологи признают, что в молодежной, особенно подростковой среде деление на «своих» и «чужих» происходит по иным, чем у взрослых, основаниям. Большое значение имеют субкультурные факторы. Принадлежность к той или иной субкультуре сопровождается противостоянием традиционной культуре, эпатажем ее образцов и носителей. «Чужие» могут стать «врагами» только потому, что они другие. Неважно, живут ли они в другом дворе, приехали ли из другого города, имеют ли другую национальность, веру, внешность. Поэтому социокультурные особенности среды общения являются значимым фактором формирования экстремального типа сознания молодежи². Именно в силу этих причин распространение экстремистских настроений в молодежной среде существенно повышает общественную опасность этого явления и усугубляет социальные последствия.

¹ Халлиулина Л.И. Экстремизм. Обзор судебной практики за последние годы. – URL: <http://rospravosudie.com/society/extremizm> (дата обращения: 01.10.2019).

² Зубок Ю.А., Чупров В.И. Молодежный экстремизм. Сущность и особенности проявления // Социологические исследования. – 2008. – № 5. – С. 37–46.

Все перечисленные криминологические особенности экстремистских проявлений в молодежной среде ставят перед государством задачу по разработке эффективных уголовно-правовых и административно-правовых мер противодействия этому негативному социальному явлению. К сожалению, существующие в настоящее время меры, направленные на недопущение распространения сведений экстремистского характера, не в полной мере отвечают социальным реалиям и не способны защитить общество от экстремизма. Не отличается эффективностью и механизм применения этих мер.

Причины подобного положения дел кроются, на наш взгляд, в правоустановительной сфере. Нечеткость определения таких категорий, как «сведения экстремистского характера» и «экстремизм», не позволяет сформировать стройную систему административной и уголовной ответственности, оставляет ее на откуп политической конъюнктуры¹.

Не отличается совершенством и административно-деликтное законодательство, обеспечивающее запрет экстремистских действий, в том числе оборот информации экстремистского характера. Изучение содержания составов подобных административных правонарушений указывает на определенный дисбаланс правовой защиты, при котором охране права на свободу совести и свободу вероисповедания уделяется приоритетное внимание. Вместе с тем ст. 19 Конституции РФ декларирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Логично предположить, что по общему правилу дискриминационные проявления на основе указанных социальных критериев должны иметь симметричную правовую защиту, однако это не так. В частности, статья 5.26 КоАП РФ и статья 148 УК РФ обеспечивают правовую защиту от экстремистских проявлений религиозного характера. Сложившееся положение вещей, на наш взгляд, обусловлено чрезвычайной политизированностью процес-

¹ Рыдченко К.Д., Соловьев В.С. Правовые меры противодействия экстремизму в молодежной среде // Вестн. Воронежского института МВД России. – 2013. – № 4. – С. 33–40.

са деликтного нормотворчества, исходящего не из интересов формирования сбалансированной системы законодательства, а из необходимости урегулировать единичный прецедент, вызвавший широкий общественный резонанс. Данные негативные тенденции следует преодолеть.

Во-первых, дополнения, внесенные Федеральным законом «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», следует признать недостаточно проработанными. Действуя в режиме исполнения общественно-политического заказа, законодатель не обратил внимание на тот факт, что дополнение статьи 148 УК РФ частями 1 и 2, предусматривающими ответственность за публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих, de-facto является пересмотром общественной опасности административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.26 КоАП РФ «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях». В результате часть 2 данной статьи, предусматривающая ответственность за оскорбление религиозных чувств граждан либо осквернение почитаемых ими предметов, знаков и эмблем мировоззренческой символики вообще не может быть применена в связи с доминантой уголовного законодательства над административным. Следует устранить выявленную коллизию, исключив из статьи 5.26 КоАП РФ часть 2 и дополнив диспозицию части 1 статьи фразой *«если такое деяние не влечет уголовной ответственности»*.

Во-вторых, считаем возможным провести градацию дискриминационных действий в рассматриваемой сфере на основе способа распространения информации об экстремистской деятельности. Вряд ли так называемый «панк-молебен» группы «Pussy Riot» вызвал бы столь широкий резонанс, если бы его фрагменты не транслировались средствами массовой информации и коммуникации. Взяв за основу юридико-лексическую форму диспозиции статьи 280 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», предлагаем разграничить «простое публичное действие» от «публичного действия с

использованием средств массовой информации и коммуникации». Во втором случае состав административного правонарушения или преступления экстремистского характера должен быть квалифицированным и предусматривать более суровое наказание.

В-третьих, для более эффективной профилактики экстремистских проявлений в молодежной среде следует установить механизм раннего выявления и пресечения соответствующих правонарушений. В частности, статьи 280 и 282 УК РФ в качестве обязательного признака предусматривают публичность распространения экстремистской информации, что позволяет расширить административно-правовую сферу защиты, распространив ее на случаи персонального возбуждения ненависти либо вражды по какому-либо социальному признаку, а также случаи непубличных призывов к осуществлению экстремистской деятельности.

В-четвертых, многие административные правонарушения, как и преступления, могут быть совершены по дискриминационным мотивам. Однако часть 1 статьи 4.3 КоАП РФ не относит такой мотив к обстоятельствам, отягчающим административную ответственность. Используя аналогию права, считаем необходимым дополнить часть 1 статьи 4.3 КоАП РФ пунктом 7 в следующей редакции: *«7) совершение административного правонарушения по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы»*.

Подводя итог, следует констатировать существенные проблемы при установлении и реализации правовых мер противодействия экстремизму. Предложенные нами дополнения и поправки законодательных актов не претендуют на всеобъемлющий охват проблемы правовой борьбы с этим явлением, имея целью оперативную корректировку базовых составов правонарушений. Их реализация, на наш взгляд, будет способствовать повышению эффективности противодействия экстремистским проявлениям в молодежной среде, однако выработке стратегии осуществления этой деятельности необходима масштабная правовая ревизия действующих норм КоАП РФ и УК РФ, использование единого терминологического аппарата и единого объектового охвата.

§ 3. Диффамация власти как разновидность информации экстремистского характера

На рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации 12 декабря 2018 года был внесен законопроект № 606596-7¹, в соответствии с которым предлагалось дополнить статью 20.1 КоАП РФ новеллой в следующей редакции:

«3. Распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации (материалов), предназначенной (предназначенных) для неограниченного круга лиц, выражающей (выражающих) в неприличной форме явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток».

В средствах массовой информации законопроект получил широкую известность под названием «ответственность за оскорбление власти» и был встречен шквальной волной критики. Существенные дискуссии законопроект вызвал и среди представителей депутатского корпуса. При его рассмотрении в первом чтении были высказаны замечания и рекомендации относительно расширения юрисдикционных полномочий по вводимому составу, а также об исключении административного ареста из перечня возможных административных наказаний². Спикер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко также отмечала неоднозначность редакции уже принятого

¹ Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <http://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 10.01.2019).

² Законопроект об ответственности за оскорбление власти прошел первое чтение. // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <http://duma.gov.ru/news/29547> (дата обращения: 10.01.2019).

на тот момент закона и указывала на необходимость уточнения содержащихся в нем «оценочных понятий»¹.

Законопроект имел рекордные темпы принятия. В первом чтении он был рассмотрен 23 января 2019 г., во втором и третьем – 6 и 7 марта, а уже 13 марта был одобрен Советом Федерации Федерального Собрания РФ. 17 марта законопроект был подписан Президентом России, а на следующий день был опубликован Федеральный закон № 28 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»², дополнивший статью 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» тремя частями.

Гипотеза данных новелл заключается в общественной вредности и недопустимости оскорбительной риторики в отношении общества, государства, официальных государственных символов РФ, Конституции РФ и органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации. В связи с этим изложим базовые идеи, на которых будут строиться дальнейшие рассуждения.

Во-первых, не имеющее прямых конституционных оснований ограничение государством свободы слова и информации может показаться целесообразным в тактической перспективе, но будет иметь деструктивные последствия в перспективе стратегической. Память о социальных потрясениях в России конца прошлого века, обусловленных в числе прочего несвободой средств массовой информации и государственной цензурой, еще свежа в массовом сознании населения страны. Недальновидным и заведомо социально конфликтным решением была бы попытка реставрации подобных правовых атавизмов в век цифровой экономики и бурного развития информационно-телекоммуникационных технологий.

Частью 3 статьи 55 Конституции РФ к основаниям ограничения прав и свобод человека и гражданина отнесены защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и

¹ Матвиенко: Оценочные понятия закона о об оскорблении власти надо уточнить // Российская газета. – URL: <https://rg.ru/2019/03/23/matvienko-ocenochnye-poniatiia-zakona-o-ob-oskorblenii-vlasti-nado-utochnit.html> (дата обращения: 10.01.2019).

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 18 марта 2019 г. № 28. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Защита деловой репутации публичной администрации в приведенном перечне не указана, а оценка подобной дискредитации в качестве посягательства на основы конституционного строя или безопасности государства представляется нам сомнительной.

В отношении должности и статуса того, о ком информация была распространена, следует иметь в виду, что «пределы допустимой критики в отношении политиков как таковых шире, чем в отношении частного лица. В отличие от последнего первый должен проявлять большую степень терпимости к пристальному вниманию журналистов и всего общества к каждому его слову и действию. Политические деятели должны выказывать большую степень терпимости, особенно если они сами делают публичные заявления, которые способны вызвать критику. Однако, выходя на арену общественных дискуссий, частные лица и ассоциации также представляют себя на всеобщее обозрение»¹. На основании этого и иных решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) А.К. Соболева заключает, что Суд исходит из того, что политики, общественные деятели, депутаты законодательного собрания, выборные лица имеют возможность доказать свою правоту и отстоять свою точку зрения в СМИ, публичных дискуссиях, лекциях и т. п., то есть для них моральный вред должен быть компенсирован не только деньгами. В большинстве случаев ЕСПЧ считает, что для защиты их чести и достоинства в случае публикации недостоверных фактов, вызванной добросовестным заблуждением журналиста, достаточно потребовать опубликования опровержения. При этом «в отношении правительства пределы критики даже шире, чем в отношении политиков, поскольку эффективность государственного управления представляет непосредственный интерес для народа». Обратная пропорция усматривается автором в отношении правоохранительных органов и суда: «меньше свободы у СМИ и частных лиц в отношении критики стражей порядка, выполняющих свои функции», а «критика суда и судей еще менее допустима, поскольку она может отрица-

¹ Нильсен и Джонсен против Норвегии. – № 231118/93, п. 52, ECHR 1999-VIII.

тельно повлиять на авторитет судебной власти и беспристрастность правосудия»¹.

Во-вторых, представляется очевидным, что целевое назначение рассматриваемой новеллы заключается в «защите от оскорбления» не общества, а государственно-властных субъектов. Общество – сложное многоэлементное явление, определить содержание которого подчас не представляется возможным. Каким образом можно вербально проявить неуважение ко всему обществу? Где вообще границы российского общества? Наконец, кем должен быть заявитель по подобным делам, каким образом и кем ему должны быть делегированы полномочия выступать от имени всего российского общества? Вряд ли найдется информация, которую буквально каждый член социума посчитает оскорбительной и неприличной. Вообще, одинаковы ли приличия жителей Москвы, Казани, Санкт-Петербурга, Владивостока, Грозного и Хабаровска? Природа поставленных вопросов скорее философская. Однако очевидные ответы на них демонстрируют юридическую несостоятельность представленной редакции закона. Полагая попытку отнести неотягощенное последствиями оскорбление общества к объектам административно-деликтной защиты излишним и утопичным, считаем правильным оставить его под охраной морали, обеспеченной общественным порицанием. Тем более, что совсем недавно, в декабре 2018 г., была установлена административная ответственность за возбуждение ненависти либо вражды в отношении групп граждан, выделяемых по различным социальным стратификаторам (ст. 20.3.1 КоАП РФ). Эти социальные группы и выступают идентифицируемыми с позиции права частями всего российского общества. В сложившейся ситуации считаем правильным изъять из рассматриваемой новеллы упоминание о явном неуважении к обществу, так как подобная формулировка имеет неопределенно широкую трактовку и может

¹ Соболева А.К. Толкование понятия «ограничения, необходимые в демократическом обществе» в свете статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики): сб. ст. / Юристы за конституционные права и свободы; сост., отв. ред. и автор вступ. ст. А.К. Соболева. – М.: Новая юстиция, 2008. – С. 70–71.

быть использована для ограничения свободы слова и информации в конъюнктурных интересах.

В-третьих, объективный взгляд на предметную сферу регулирования рассматриваемой нормы может быть сформирован исключительно на основе четкого отграничения конструктивной критики государственно-властной деятельности от посягающих на авторитет и достоинство или деловую репутацию органа власти или государства в целом. Недопустимой является маскировка имевшего место нарушения законности через угрозу наложения административно-правовых санкций. Гарантий защиты от подобных злоупотреблений действующая редакция закона не содержит.

В-четвертых, для действенной и эффективной системы обеспечения информационно-психологической безопасности следует учитывать реальную степень развития информационных технологий и технологий психологической манипуляции. Следует признать, что прямая дискредитация власти, являясь технологией «горячих» и «холодных» войн, на сегодняшний день однозначно устарела. Концепция «гибридной войны» обеспечила разработку качественно новых по показателям скрытности и степени манипулятивного воздействия технологий¹.

Диспозиция ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ, на наш взгляд, имеет ряд существенных технико-юридических и содержательных дефектов.

1. Полагаем излишним словосочетание «в том числе в сети "Интернет"», так как оно охватывается более широкой по юридическому содержанию дефиницией «информационно-телекоммуникационные сети».

2. Неоправданным представляется использование словосочетания «органы, осуществляющие государственную власть», полагаем, что его следует заменить на устоявшуюся формулировку «органы государственной власти и органы местного самоуправления».

3. Лексическая конструкция части 3 рассматриваемой статьи не позволяет с уверенностью утверждать, что конкретно должно оскорблять человеческое достоинство и общественную нравственность – информация или форма, в которой она представлена?

¹ Информационно-психологическая и когнитивная безопасность. / под ред. И.Ф. Кефели, Р.М. Юсупова. – СПб.: Петрополис, 2017. – 300 с.

Если законодатель подразумевал второй вариант, то почему дефиниция не сформулирована через лексему *«информация, выражающая в оскорбляющей человеческое достоинство и общественную нравственность в неприличной форме»*? Подобные формально-лексические огрехи в составе правонарушения, допускающего наложение штрафа в размере до ста тысяч рублей, представляются нам недопустимыми.

4. Используемая в диспозиции статьи лексема *«распространение информации, выражающей в неприличной форме явное неуважение»* соответствует юридическому термину «оскорбление». Мысленно сократив это выражение, получим дефиницию *«информация, которая, оскорбляя человеческое достоинство и общественную нравственность, оскорбляет государство»*. Комментировать подобное нагромождение юридических конструкций в позитивном ключе достаточно сложно хотя бы по той причине, что если произвести еще одно сокращение, то диспозиция рассматриваемой новеллы сведется к *«информации, которая (одновременно. – К.Р.) оскорбляет человеческое достоинство, общественную нравственность и государство»*.

5. Влекущее публично-правовую ответственность оскорбление до последнего времени невозможно было применить к государству и органам государственной власти, так как публично-властный субъект не обладает собственным сознанием. Таковым обладает социальная общность, которая может формироваться в органе государственного управления по профессиональному признаку, однако возбуждение ненависти либо вражды в отношении такой группы охватывается, как уже отмечалось ранее, составом статьи 20.3.1 КоАП РФ. Критика же публичной администрации, пусть даже самая острая, в международной и национальной судебной практике традиционно признается допустимой. Так, в постановлении Европейского суда по правам человека от 23 апреля 1992 г. по делу «Кастеллс против Испании» суд определил, что *«пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении рядового гражданина или даже политического деятеля»*¹. Согласно Обзору Президиума Верховного Суда РФ

¹ Кастеллс против Испании: постановление Европейского суда по правам человека от 23 апр. 1992 г. // Сайт Европейского Суда по правам человека. – URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461482/2461482.htm> (дата обращения: 10.01.2019).

практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации от 16 марта 2016 г. «критика деятельности лиц, осуществляющих публичные функции, допустима в более широких пределах, чем в отношении частных лиц»¹, а в соответствии с Апелляционным определением Судебной коллегии по гражданским делам Забайкальского краевого суда от 29 марта 2016 г. по делу № 33-1364/2016 «критика... представляющей высокий общественный интерес деятельности, как и субъективная оценка ее результатов... не являются злоупотреблением свободой слова и не могут стать предметом судебного преследования»².

Отмечая справедливость подобного подхода, который не исключает вместе с тем установление юридической ответственности за деструктивное информационное посягательство на репутацию государства, считаем допустимым установление административной ответственности за дискредитацию органов власти и государства в целом лишь в том случае, если она осуществлена в нецензурной, а не в непристойной форме. Подобное решение представляется нам целесообразным по двум причинам.

Во-первых, «нецензурная брань» является достаточно устоявшимся юридическим термином. Так, А. И. Каплунов и ряд других ученых-юристов отмечали, что «к нецензурной брани, как правило, относят циничные ругательства, основанные на «русском мате», основу которого составляют четыре слова, а именно: нецензурное обозначение мужского полового органа, нецензурное обозначение женского полового органа, нецензурное обозначение процесса совокупления и нецензурное обозначение женщины распутного поведения... а также все образованные от этих слов языковые единицы»³. Очевидно, что предлагаемая формулировка существенно сужает объективную сторону рассматриваемой новеллы, однако именно самоограничение государства в

¹ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Забайкальского краевого суда от 29 марта 2016 г. по делу № 33-1364/2016. — Там же.

³ Каплунов А.И. О признаках мелкого хулиганства как административного правонарушения // Вестн. Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2014. — № 1. — С. 63–68.

стремлении защитить собственную репутацию соответствует критериям нравственности и законности, а также демонстрирует уважение государственного аппарата к праву граждан высказывать критику в адрес государственно-властных субъектов.

Во-вторых, следует понимать, что введенная новелла по своей сути не нова. Запрет на оскорбление государства, политической власти, правящего класса или партии, а равно и отдельной персоны или династии встречается в исторической ретроспективе повсеместно. Подобные запреты линейной и недвусмысленной критики не оказывали существенного влияния на объективно складывающееся общественное мнение, лишь гиперболизировали неблагоприятные последствия замалчиваемых проблем. История демонстрирует нам сотни примеров, когда идеи, разрушавшие древние города и современные государства, вызывавшие братоубийственные войны и стиравшие с лица земли целые цивилизации, не содержали в себе оскорбительной информации. Реальные информационно-психологические угрозы таятся не в непристойных «твитах диванных аналитиков», а в идеологемах, восприятие которых населением страны ведет к разобщению, интеллектуальной деградации и коренному слому сложившейся в социуме системы ценностей. Подобные информационные концепты могут иметь вполне пристойные и логичные формы.

6. Диспозиция рассматриваемой новеллы не разрешает фундаментальной проблемы цензурного режима – неспособности бороться со скрытой критикой в форме саркастических замечаний и иносказаний, а также предположений, суждений и мнений, которые не могут быть верифицированы. Современное журналистское сообщество нередко использует подобные лексические приемы для избежания ответственности за клевету. При этом применение подобных манипулятивных технологий достаточно эффективно оказывает влияние на индивидуальное и общественное сознание. Одним из последних примеров дискредитации государства через сарказм является интернет-мем, который в период рассмотрения исследуемого закона процитировала на заседании Совета Федерации В.И. Матвиенко: «...поругаешь власть – попадаешь под закон об оскорблении, похвалишь власть – попадаешь

под закон о фейковых новостях»¹. Перед нами элегантная лексическая форма, не подпадающая под оценку с позиций достоверности или непристойности.

Подразумевается ли в этой фразе недоверие к законодателю? Демаскирует ли она стремление законодателя запретить любой предположительно вредный для власти социальный процесс? Является ли этот мем публичным вызовом, демонстрирующим неэффективность норм принятых законодательных актов? Содержится ли в нем протест и призыв к неповиновению?

Возможно. Ответ зависит от субъективной интерпретации слов конкретным адресатом – человеком с индивидуальными психофизиологическими и интеллектуальными характеристиками. Далее следует вопрос: задумывался ли читающий эти строки о подобной интерпретации приведенной цитаты до перечисления нами вопросов, якобы раскрывающих его «тайное содержание»? Если нет, то можно ли расценивать эти действия как манипуляцию сознанием читателя? Полагаем, что да. Предусмотрена ли юридическая ответственность за подобное информационное воздействие? Однозначно нет.

Приведенный пример наглядно демонстрирует, что установление административной ответственности за оскорбление государства не обеспечивает в достаточной степени защиту публично-правовых институтов от дискредитации.

При анализе словесного выражения высказывания следует проводить различие между фактом, с одной стороны, и оценкой, мнением, гиперболой, с другой. Факт – это то, что может быть доказано или опровергнуто. Мнение и суждение ни доказать, ни опровергнуть невозможно. В то же время в российских судах журналистов просили доказать соответствие действительности таких «фактов», как «ни стыда, ни совести» (Гринберг против России), «безобразия усилились» (Романенко против России), «по-моему, губернатор, который дает такой совет, – ненормальный» (Чемодуров против России). Следует также иметь в виду, что мнения и суждения могут быть выражены не только в корректной и доброжелательной, но и в шокирующей, неприемлемой

¹ Матвиенко: Оценочные понятия закона о об оскорблении власти надо уточнить. // Российская газета. – URL: <https://rg.ru/2019/03/23/matvienko-ocenochnye-poniatiia-zakona-o-ob-oskorblenii-vlasti-nado-utochnit.html> (дата обращения: 10.01.2019).

ной, отталкивающей форме. Однако они не должны носить характера брани, оскорбления, унижения, которые не несут никакой информационной ценности и служат лишь желанию причинить боль, страдания, унижение или каким-то образом беспричинно и незаслуженно задеть человека. Европейский суд обращает внимание на то, что и оценки должны быть основаны хотя бы на каких-то фактических данных и не могут быть голословными¹.

7. Дискуссионным представляется установление законодателем административной ответственности за «оскорбление» юридического документа (Конституции РФ) и официальных символов (Государственного герба и флага), тем более, что до настоящего времени остаются неясными критерии разграничения уголовно наказуемого надругательства над государственными символами и административно наказуемого оскорбления таковых.

8. Дискуссионной представляется инкорпорация рассматриваемой нормы в статью КоАП РФ, предусматривающую ответственность за совершение мелкого хулиганства, – деликта, который посягает на общественный порядок. Полагаем, основным объектом противоправного посягательства в случае дискредитации государственно-властного субъекта выступают общественные отношения в сфере порядка управления. Следовательно, рассматриваемая новелла должна быть перемещена в главу 19 КоАП РФ.

Диспозиция части 4 исследуемой новеллы предусматривает ответственность за «повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 настоящей статьи». Аналогичная лексическая конструкция встречается в 77 предусмотренных Кодексом составах административных правонарушений. В соответствии со статьей 4.3 КоАП РФ повторным признается совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, т. е. в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. С учетом приведенных данных диспозицию рассматриваемой нормы следует признать допустимой и уместной.

Сделать аналогичный вывод относительно *диспозиции части 5* рассматриваемой статьи не представляется возможным. Этой

¹ Соболева А.К. Указ. соч. – С. 74–75.

нормой предусмотрена ответственность за допущение лицом «оскорбления власти» более трех раз: *«Действия, предусмотренные частью 3 настоящей статьи, совершенные лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение более двух раз...»*. Законодатель не использует признак «системности», оставляя без специального внимания троекратное совершение противоправного деяния, не случайно. Систематическое совершение правонарушения возможно в пределах времени, пока виновное лицо считается судимым или подвергнутым административному наказанию, в то время как использованная в рассматриваемой норме лексическая формулировка предусматривает неограниченную во времени «накопительную систему». Это ответственность за сверхсистематическое совершение деликта.

Иными словами, приведенная редакция диспозиции рассматриваемой части, – легальный запрет на забвение административно наказуемого поведения, что само по себе, при отсутствии у административных деликтов признака общественной опасности, должно быть исключением из общего правила. Всего в КоАП РФ 24 подобные нормы, из них 23 предусматривают наказание в отношении должностных и юридических лиц – специальных субъектов административной ответственности. Исключение составляет лишь часть 3 статьи 5.22, предусматривающая ответственность физического лица за повторную попытку проголосовать на выборах или референдуме вместо управомоченного избирателя. Подобное деяние попирает избирательные права граждан, а также посягает на легитимность и демократизм принимаемого в ходе голосования решения. Широта и социальная значимость объектов посягательства данного деликта во многом оправдывают использованный законодателем юридико-технический прием.

Административное правонарушение, предусмотренное частью 5 статьи 20.1 КоАП РФ, – второй во всем Кодексе состав, лишаящий физическое лицо права на забвение противоправного поведения независимо от того, какой временной промежуток разделяет три первых и четвертый факт правонарушения. По этому показателю рассматриваемый состав правонарушения даже превзошел другую одиозную законотворческую инициативу – установление уголовного наказания за «оскорбление религиозных

чувств верующих» (ч. 1 ст. 148 УК РФ). Максимальный срок до погашения судимости за совершение этого преступления составляет три года.

Возвращаясь к оценке допустимости легализации запрета на забвение факта совершения административного правонарушения, следует обратить внимание на объект посягательства рассматриваемой новеллы. Общественный порядок, общественная безопасность и порядок управления в системе социальных ценностей, обеспеченных административно-деликтной охраной, не занимают лидирующих позиций. Подобное положение вещей соответствует современной гуманитарной теории права и подтверждается порядковыми номерами соответствующих глав КоАП РФ. Несмотря на это, ни побои (ст. 6.1.1), ни «наркотические» деликты (ст. 6.8–6.9.1), ни мелкое хищение (ст. 7.27), ни повреждение (уничтожение) чужого имущества (ст. 7.17), ни управление транспортным средством в состоянии опьянения (ст. 12.8), считающиеся согласно этой типологии более вредными правонарушениями, не обеспечены обособленным наказанием за сверхсистематическое совершение деликта. Коррелирующие с ними составы уголовно наказуемых деяний могут быть применены только в случае, если субъектом выступает лицо, «подвергнутое административному наказанию за аналогичное деяние». Считаю, что использованная в части 5 статьи 20.1 КоАП РФ лексическая формулировка находится в конфликте с принципом справедливости, так как не может быть оправдана характером и степенью общественной вредности (опасности) самого деяния, и должна быть ликвидирована либо заменена на *«систематическое совершение действий, предусмотренных частью 3 настоящей статьи»*.

Санкции введенных новелл предусматривают назначение: по части 3 – административного штрафа в размере от 30 000 до 100 000 рублей; по части 4 – административного штрафа в размере от 100 000 до 200 000 рублей или административного ареста на срок до 15 суток; по части 5 – административного штрафа в размере от 200 000 до 300 000 рублей или административного ареста на срок до 15 суток.

В соответствии с положениями части 1 статьи 3.5 КоАП РФ размер административного штрафа для граждан по общему правилу не должен превышать 5 000 рублей. За годы действия Ко-

декса это правило было скорректировано множеством исключений. Избирая на свое усмотрение размер штрафа для вновь вводимой или подвергшейся редакции статьи Особенной части КоАП РФ, законодатель дублировал его в качестве исключения в часть 1 статьи 3.5 КоАП РФ. Очевидно, что подобная практика девальвирует значимость общего правила.

Устанавливаемые законодателем размеры штрафных санкций не коррелируются с социально-экономическими показателями благосостояния населения страны и на порядок превышают прожиточный минимум (на 1 января 2019 г. – 11 280 рублей). На аналогичную диспропорцию указывалось и в ряде определений и постановлений Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П¹ судом признано соответствующим Конституции РФ установление по статьям 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП РФ наказания в виде административного штрафа для граждан в размере до 300 000 рублей, так как предусмотренные этими статьями действия «по степени своей общественной опасности тяготеют к уголовно наказуемым деяниям и свидетельствуют об утрате публичным или иным массовым мероприятием мирного характера...». К какому уголовно наказуемому деянию тяготеют правонарушения, предусмотренные частями 3–5 статьи 20.1 КоАП РФ, чье объективное выражение заключается в распространении непристойной информации о государственно-властном субъекте? Такого преступления нет.

Обращает на себя внимание и разница между размерами штрафного наказания за совершение мелкого хулиганства по части 1 и введенными новеллами, которая составляет 100-, 200- и 300-кратный размер соответственно. Иными словами, вербально демонстрировать неуважение к обществу с использованием нецензурной брани на городской площади в сто раз менее общественно вредно (опасно) по сравнению с размещением в Интернете непристойной оценки органа власти или государства.

¹ 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: постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Возможно, скромный размер административного штрафа по части 1 обусловлен материальным положением потенциально допускающих это правонарушение лиц и приближен к 1/10 минимального размера оплаты труда? Тогда, применяя аналогию, установим, что доход потенциального правонарушителя по части 3 статьи 20.1 КоАП РФ должен составлять не менее одного миллиона рублей в месяц. Склонны ли граждане с подобным доходом к публичной критике государственной власти в Интернете?

В упомянутом выше постановлении Конституционного Суда РФ среди прочего было признано не соответствующим Конституции РФ установление за совершение административных правонарушений минимального административного штрафа в размере от 10 000 рублей, так как подобное наказание «нередко превосходит уровень среднемесячной заработной платы граждан» и «не исключает превращение административного штрафа из меры воздействия, направленной на предупреждение правонарушений, в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан, несовместимого с требованиями справедливости при назначении административного наказания». Далее, на основании изучения неопределенности правовых норм Конституционный Суд РФ постановил, что «до внесения в КоАП РФ надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения». За прошедшие с момента вынесения этого постановления шесть лет законодатель не только не скорректировал санкции рассматриваемых Конституционным Судом РФ административных деликтов, но и дополнил КоАП РФ новеллами, предусматривающими для граждан минимальный административный штраф в размере 30, 100 и 200 тысяч рублей. Следует понимать, что аналогичное обращение в Конституционный Суд РФ относительно минимального размера административных штрафов по частям 3–5 статьи 20.1 КоАП РФ скорее всего повлечет аналогичное решение, предоставляющее судам право назначать наказание в виде административного штрафа ниже низшего предела. Следовательно, в отношении лица, привлекаемого к ответственности по части 5 рассматриваемой

статьи, суд потенциально будет вправе вынести административный штраф в размере от 100 до 300 000 рублей. Не является ли подобное допущение чрезмерной дискрецией даже для суда?

Наконец, привлечение к административной ответственности оскорбившего государственный орган лица не исключает подачу гражданского иска о восстановлении попорченной деловой репутации в порядке и на основании, определенных статьей 152 Гражданского кодекса РФ¹. В соответствии с положениями частей 9 и 11 данной статьи истец, чья деловая репутация была опорочена, наряду с опровержением или опубликованием своего ответа вправе требовать возмещения убытков, причиненных распространением соответствующих сведений. Таким образом, за одно и то же деяние один и тот же субъект может нести одновременно гражданско-правовую и административную ответственность, которая будет выражена в штрафных санкциях в денежной форме. При этом эти денежные средства будут поступать в один и тот же бюджет. Складывающаяся правовая ситуация близка к антагонизму с положениями части 1 статьи 50 Конституции РФ.

Помимо административного штрафа, санкции ч. 4 и 5 рассматриваемой статьи включают альтернативное наказание в виде административного ареста – наиболее тяжелого с точки зрения объема ограничиваемых прав гражданина наказание. Напомним, что в ходе рассмотрения законопроекта в первом чтении высказывалось мнение о недопустимости ограничения свободы за критику власти. Согласимся с данной позицией. В соответствии с частью 2 статьи 3.9 КоАП РФ «административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях». В чем же заключается исключительность повторного или сверхсистематического «оскорбления власти»? На протяжении последних 25 лет российской истории подобные деяния вообще не попадали под публично-правовое наказание, а теперь в одночасье оказались «исключительно» общественно вредными, заслуживающими, по мнению законодателя, наказания в виде административного ареста. Подобные допущения подрывают основы административно-деликтного права, абстрагируя его от реально складывающихся

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

общественных отношений и социально востребованных ценностей и благ.

Примечание к статье 20.1 КоАП РФ представляется нам также беспрецедентным и крайне спорным. В соответствии с ним *«обо всех случаях возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3–5 настоящей статьи, в течение 24 часов уведомляются органы прокуратуры Российской Федерации»*. До недавнего времени все примечания к статьям Особенной части Кодекса имели отсылочно-уточняющий характер. В них конкретизировался терминологический аппарат статьи, субъект, предмет и орудие посягательства, посредством примечаний устранялась конкуренция смежных составов правонарушений и детализировалась процедура их применения, устанавливались исключения из административного запрета. Приведенная нами формулировка примечания не имеет прямого отношения не только к материальным нормам ст. 20.1 КоАП РФ, но и к административно-деликтному процессу. В нем закреплена процедура информирования, обеспечивающая последующую блокировку доступа к соответствующему «оскорбительному контенту» в сети Интернет в порядке, определенном статьей 15.1-1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». По нашему мнению, внедрение процедурной нормы в КоАП РФ выходит за пределы, определенные в статье 1.3 и создает опасный прецедент дополнения и без того не самой стройной архитектуры закона надстройками, прямо не относящимися к регламентируемой сфере правоотношений.

Юрисдикция. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3–5 статьи 20.1 КоАП РФ, отнесено к исключительной юрисдикции судов, а их возбуждение – к исключительной компетенции должностных лиц полиции. И если первое положение представляется очевидным и правильным, то сама возможность полноценного и всеобъемлющего выявления рассматриваемых административных правонарушений полицией вызывает существенные сомнения.

В соответствии с положениями приказа МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонаруше-

ниях и осуществлять административное задержание»¹ наиболее широкими административно-юрисдикционными полномочиями на районном (городском) уровне наделены: руководящий состав, оперативные сотрудники уголовного розыска и подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, а также должностные лица подразделений охраны общественного порядка, участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних, ГИБДД, патрульно-постовой службы, по исполнению административного законодательства, по осуществлению административного надзора, по вопросам миграции, дознания и дежурной части.

Какая из перечисленных должностных категорий будет ориентирована на мониторинг Интернета с целью выявления административных правонарушений рассматриваемой категории? Кто из перечисленных сотрудников имеет достаточную квалификацию и обладает навыками документирования противоправных действий, совершаемых с использованием Всемирной сети? В действительности только на региональном уровне существуют подразделения полиции с достаточно скромным штатом специалистов, чьи полномочия связаны с выявлением интернет-деликтов. На низовом уровне подобных подразделений попросту нет.

При этом размытость объективной стороны состава правонарушения в момент придания ему юридической силы относит к числу противоправных деяний столь широкий пласт общественных отношений, что применение его одним субъектом административной юрисдикции обречено быть точечным, выборочным, фрагментарным. Контрольно-надзорный аппарат органов внутренних дел попросту не обладает кадровыми и информационно-техническими ресурсами, способными реализовать «заказ» законодателя в полной мере.

Кроме того, следует понимать, что заинтересованным в выявлении и документировании факта рассматриваемого правонарушения субъектом в первую очередь является сам орган государственной власти или орган местного самоуправления, чья де-

¹ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30.08.2017 № 685. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ловая репутация была опорочена. Полагаем, справедливым и логичным решением законодателя было бы закрепление права возбуждать дела об административных правонарушениях по частям 3–5 статьи 20.1 КоАП РФ за всеми субъектами административной юрисдикции, перечисленными в части 2 статьи 28.3 КоАП РФ. Судебное рассмотрение дел данной категории должно будет нивелировать разночтения и ошибки, допускаемые должностными лицами этих органов на стадии возбуждения дела.

Подводя итог проведенному исследованию, следует с сожалением констатировать, что критическая масса технико-юридических и содержательных недочетов скорее указывает на необходимость ликвидации рассмотренных новелл, нежели позволяет предложить альтернативную их редакцию. Подобная переработка возможна лишь при условии определения сущности и легального признания новых информационно-психологических угроз в условиях глобального информационного общества. Непристойная критика властных субъектов – это следствие либо неэффективного государственного управления, либо манипулятивного информационного воздействия на население субъектами, заинтересованными в дестабилизации социально-экономических процессов в стране. Вторая из названных причин и должна стать предметом административно-правового запрета в рамках третьей кодификации отечественного административно-деликтного законодательства.

Заключение

В результате проведенного исследования представим основные выводы, замечания и предложения.

1. При рассмотрении комплекса предусмотренных частью 2 статьи 24, статьями 26, 28, 29, 31, 33, 42 и 44 Конституции Российской Федерации информационных прав и свобод в контексте социальной коммуникации нами используется термин «свобода слова и информации», правовая сущность которого заключается в обеспечении развития через коммуникацию и защите коммуникационных процессов от вредоносного воздействия.

2. Прогрессивная социальная коммуникация, равно как и эффективное управление в государственном и коммерческом секторе, базируется на предположении об истинности, полноте и социальной полезности используемой информации. В противном случае перечисленные процессы будут склонны к искажению и коллапсу. Защита коммуникативных и управленческих процессов от воздействия вредоносной информации является в этом смысле традиционной деятельностью по обеспечению отраслевой безопасности, а сам информационный оборот – источником повышенной опасности, требующим государственного регулирования и контроля.

3. Соотнеся связанные с оборотом вредоносной информации угрозы безопасности с последствиями ущемления государственным аппаратом и квазинезависимыми организациями свободы массовой информации, приходим к выводу, что нормативное регулирование информационного оборота в современном социальном государстве, уважающем принцип плюрализма и народовластия, должно быть минимальным, обусловленным лишь невозможностью полноценной самозащиты индивида и социальных групп от вредоносного информационного воздействия.

4. В историко-правовом контексте цензура является первой формой и синонимом государственного контроля и надзора в информационной сфере, а в конституционно-правовом смысле она есть не соответствующая закреплённым в основном законе страны критериям ограничения свободы слова и информации деятельность публично-властных субъектов. Эти критерии закреп-

лены в ч. 2 ст. 29 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Ограничение может быть признано правомерным, если оно введено федеральным законом (формальное основание) и необходимо:

а) в целях защиты следующих ценностей:

основ конституционного строя;

нравственности;

здоровья;

прав и законных интересов других лиц;

обороны страны;

безопасности государства.

б) в целях обеспечения запрета на пропаганду или агитацию, возбуждающие ненависть и вражду, а равно пропаганду превосходства по признаку социальной страты (расы, национальности, религии, языка).

5. Организация Объединенных Наций на основе консенсуса уполномочена признавать ложными идеи и идеологии, распространение которых угрожает миру и безопасности человечества, противоречит принципам ООН. Иными словами, в международно-правовой реальности «недоуверительность» как свойство информации не имеет четких объективизированных критериев оценки и может быть определена как посредством верификации (проверки истинности), так и через консолидированное вменение информации такого свойства.

6. Положив в основу градации критериев социальной полезности сведений, предлагаем следующую классификацию вредоносной информации:

1) недоуверительная (ложная) информация, которая включает подинституты диффамации и сведений экстремистского характера;

2) непристойная информация;

3) информация, оказывающая деструктивное воздействие на здоровье людей (деструктивная информация).

7. С правовой точки зрения к недоуверительной информации следует отнести сведения, не соответствующие объективной действительности, оборот которых посягает на основы конституционного строя, права и законные интересы человека и гражданина, оборону страны и безопасность государства. Специальным подинститутом недоуверительной информации является информация, порочащая честь, достоинство, доброе имя и деловую репутацию

(диффамация). Под диффамацией предлагается понимать недостоверные сведения, порочащие честь, достоинство, доброе имя, деловую и служебную репутацию субъекта, не связанные с разжиганием ненависти, вражды и насилия по признакам половой, национальной, языковой, религиозной и иной социальной дискриминации.

8. Разработана авторская классификация форм экстремистской деятельности:

1) основные формы дискриминации социальной группы, выделяемой из общества по какому-либо признаку;

2) основные формы диффамации или противоправного саботажа публичной власти, ее структурных элементов, государственных служащих;

3) основные формы экстремистской деятельности, посягающие на основы конституционного строя Российской Федерации;

4) информационное обеспечение основных форм экстремистской деятельности;

5) финансовое, материально-техническое, полиграфическое, информационно-коммуникационное или иное организационное обеспечение реализации основных форм экстремистской деятельности либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении.

9. Основной, на наш взгляд, проблемой правового регулирования в рассматриваемой сфере, которая имеет непосредственное негативное влияние на правоприменительную практику, является реакционность формирования нормативной правовой базы противодействия экстремизму. Значимость обеспечения национальной безопасности в рассматриваемой сфере диктует необходимость проведения кардинальной ревизии всех законодательных и подзаконных норм, касающихся противодействия экстремизму. Лишь единообразный и взвешенный подход позволит урегулировать эту совокупность общественных отношений.

10. Исследование структуры 64 составов административных правонарушений, связанных с оборотом недостоверной информации, позволяет предложить введение в КоАП РФ статьи «Оборот недостоверной информации», что позволит ликвидировать ряд специальных составов административных правонарушений действующей редакции Кодекса, связанных с оборотом отдель-

ных разновидностей недостоверной информации. Для этого необходимо дополнить КоАП РФ статьей в следующей редакции:

«Статья ... Оборот недостоверной информации

1. Предоставление должностным лицом гражданину или организации заведомо недостоверной информации, если предоставление информации предусмотрено федеральным законодательством, за исключением случаев, предусмотренных статьями (статьями) ... настоящего Кодекса, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей.

2. Представление в государственный орган (должностному лицу) или в иной орган (должностному лицу) заведомо недостоверной информации, если предоставление информации предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных иными статьями настоящего Кодекса, и случаев, когда передача такой информации влечет уголовную ответственность, –

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

3. Распространение заведомо недостоверной информации, если распространение информации отнесено законом к обязанности данных субъектов, за исключением случаев, предусмотренных иными статьями настоящего Кодекса и случаев, когда распространение такой информации влечет уголовную ответственность, –

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

4. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 или 2 настоящей статьи, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на долж-

ностных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

5. Распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений, повлекшее создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи, если эти действия лица, распространяющего информацию, не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой; на должностных лиц – от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой.

6. Распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений, повлекшее смерть человека, причинение вреда здоровью человека или имуществу, массовое нарушение общественного порядка и (или) общественной безопасности, прекращение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи, если эти действия лица, распространяющего информацию, не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот тысяч до четырехсот тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой; на должностных лиц – от шестисот тысяч до девятисот тысяч рублей; на юридических лиц – от одного миллиона до одного миллиона пятисот тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения или без таковой».

Литература

1. Phelan W. State Reputation as a Public Good // Institute for International Integration Studies. IIS Discussion Paper. January 2009. No. 275.
2. Актуальные проблемы информационного права: учеб. / под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. – М.: Юстиция, 2016. – 534 с.
3. Ахмадиев Ф.В. Свобода слова как социальная деятельность // Вестн. Челябинского государственного университета. – 2011. – № 21. – С. 65–69.
4. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. – 789 с.
5. Башкиров Н.В. Меры административно-правового противодействия политическому экстремизму: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 12.
6. Безруков А.В. Конституционное право России: учеб. пособие. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 19–21.
7. Бир С. Кибернетика и менеджмент / под ред. А.Б. Челюст-кина. – М.: КомКнига, 2011. – 280 с.
8. Бондарь И.В. Тайна по российскому законодательству: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. – 203 с.
9. Бочков С.И., Макаренко Г.И., Федичев А.В. Об Окинавской хартии глобального информационного общества и задачах развития российских систем коммуникации // Правовая информатика. – 2018. – № 1. – С. 4–14.
10. Буданов С.А. Гаврилов С.Т., Махина С.Н. К вопросу о понятии вредной для несовершеннолетних информации // Вестн. Воронежского института МВД России. – 2007. – № 1. – С. 92–94.
11. Бурдов С.Н. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2015. – 196 с.
12. Верютин В.Н. Механизм административно-правового регулирования отношений в сфере государственной тайны: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2011. – 288 с.

13. Гайнуллина Л.Ф., Леонтьева Л.С. Право на коммуникацию: должное и сущее // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4. – С. 217–225.

14. Гельманов Р.Х. Политические основы функционирования средств массовой информации в современном российском обществе: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2008. – 19 с.

15. Головин С.П., Андреев Л.Г. Безопасность в киберпространстве, или России необходим информационный кодекс // Закон и право. – 2003. – № 11. – С. 7–10.

16. Городов О.А. Информационное право: учеб. – М.: Проспект, 2009. – 256 с.

17. Грачев Г.В. Личность и общество: информационно-психологическая безопасность и психологическая защита. – М.: ПЕР СЭ, 2004. – 304 с.

18. Дмитриевский Н.П. Законодательство Английской революции 1640–1660 гг. / сост. Н.П. Дмитриевский; Академия наук СССР. Институт права. – М.; Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1946. – 382 с.

19. Ж.Д'Арси. Право на коммуникацию. – Париж, 1980. – 286 с.

20. Занина Т.М., Рыдченко К.Д. Административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности личности, общества и государства органами внутренних дел Российской Федерации: монография. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. – 240 с.

21. Зубок Ю.А., Чупров В.И. Молодежный экстремизм. Сущность и особенности проявления / Ю.А. Зубок, В.И. Чупров // Социологические исследования. – 2008. – № 5. – С. 37–46.

22. Информационно-психологическая и когнитивная безопасность: коллективная монография / под ред. И.Ф. Кефели, Р.М. Юсупова. – СПб.: Петрополис, 2017. – 300 с.

23. Исмаилов С.А. Обеспечение защиты от воздействия информации, разжигающей национальную ненависть и вражду: дис... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 20 с.

24. Каплунов А.И. О признаках мелкого хулиганства как административного правонарушения // Вестн. С.-Петерб. ун-та МВД России. – 2014. – № 1. – С. 63–68.

25. Караваев А.А. Административно-правовое регулирование оборота и защиты конфиденциальной информации в органах внутренних дел: дис. канд. юрид. наук. – Воронеж, 2015. – 220 с.
26. Клаус Г. Кибернетика и философия. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1963. – 530 с.
27. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.И. Радченко, А.С. Михлина. – СПб., 2008. – 480 с.
28. Кондрашев А.А. Ограничение конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 40–47.
29. Конституционное право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. С.И. Носова. – М.: Статут, 2014. – 392 с.
30. Куликова С.А. Конституционный запрет цензуры в России / под ред. Г.Н. Комковой. – М.: Проспект, 2016. – 256 с.
31. Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. – СПб.: Университет, 2000. – 428 с.
32. Маурин В.С. Правовой анализ вредной информации в условиях информационного общества: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 190 с.
33. Михайленко Е.В. Проблемы информационно-правового регулирования отношений в глобальной компьютерной сети Интернет: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 238 с.
34. Петрова Т.А. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму в молодежной среде: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 219 с.
35. Пилипенко Ю.С. Адвокатская тайна: теория и практика реализации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009. – 220 с.
36. Плигин В.Н., Макаренко Г.И. Страна нуждается в обновлении общественных договоров в современном российском обществе // Мониторинг правоприменения. – 2015. – № 1 (14). – С. 4–11.
37. Полусмак Т.Л. Цензурное законодательство дореволюционной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2003. – 27 с.
38. Полякова Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – 437 с.

39. Право на коммуникацию: обзор материалов «Комиссии Макбрайда». – М.: АН СССР-ИНИОН, 1980. – 59 с.

40. Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики): сб. ст. / сост., отв. ред. и автор вступ. ст. А.К. Соболева. – М.: Новая юстиция, 2008. – 272 с.

41. Пролетенкова С.Е. Административно-правовое регулирование противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013. – 535 с.

42. Рассолов И.М. Информационное право: учеб. – М.: Юрайт, 2012. – 444 с.

43. Рыдченко К.Д., Соловьев В.С. Правовые меры противодействия экстремизму в молодежной среде // Вестн. Воронежского института МВД России. – 2013. – № 4. – С. 33–40.

44. Рыдченко К.Д. Административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности органами внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2011. – 308 с.

45. Рыдченко К.Д. Государственная система защиты несовершеннолетних от воздействия вредоносной информации: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. – 207 с.

46. Рыжов Р.С. Административно-правовая характеристика ограниченной в доступе («вредной») информации как класса социальной информации // Проблемы экономики и юридической практики. – 2012. – № 2. – С. 164–167.

47. Сергун Е.П. Экстремизм в российском уголовном праве: дис. ... канд. юрид. наук. – Тамбов, 2009. – 235 с.

48. Соловьев В.С. Криминологическая диагностика масштабов школьного насилия (по материалам анонимного интернет-опроса школьников) // Вестн. Воронежского государственного университета. – Сер. Право. – 2014. – № 4 (19). – С. 220–231.

49. Соловьев В.С. Отношение пользователей социальных сетей к проблеме коммерческих сексуальных услуг // Социологические исследования. – 2012. – № 9. – С. 113–115.

50. Фатьянов А.А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации: учеб. пособие. – М.: Юрист, 2001. – 412 с.

51. Фатьянов А.А. Тайна и право (основные системы ограничения на доступ к информации в российском праве). – М.: МИФИ, 1999. – 288 с.

52. Федотов М.А. Право массовой информации. – М.: Международные отношения, 2002. – 624 с.

53. Фридинский С.Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России: социально-правовое и криминологическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – 366 с.

54. Хлебушкин А. Г. Преступления экстремистской направленности в системе посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации. Вопросы квалификации и судебная практика. – М.: Проспект, 2015. – 192 с.

55. Хлебушкин А.Г. Экстремизм: уголовно-правовой и уголовно-политический анализ. – Саратов, 2007. – 160 с.

56. Хоровинников А.А. Экстремизм как социальное явление (философский анализ): дис. ... канд. философ. наук. – Саратов, 2007. – 201 с.

57. Эшби У.Р. Введение в кибернетику. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1959. – 432 с.

58. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1998. – 972 с.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Свобода слова и информации	
как теоретико-правовая категория.....	6
§ 1. Правовая сущность свободы слова и информации.....	6
§ 2. Теоретико-правовые основания ограничения свободы слова и информации.....	17
Глава 2. Правовой режим ограничения оборота недостоверной информации и сведений экстремистского характера.....	30
§ 1. Понятие и классификация вредоносной информации....	30
§ 2. Недостоверная информация: понятие, правовая сущность и нормативное обеспечение запрета на оборот.....	37
§ 3. Сведения экстремистского характера как разновидность недостоверной информации.....	46
Глава 3. Субъектный состав государственной системы противодействия обороту недостоверной информации.....	66
§ 1. Государственно-властные субъекты внутриорганизационной защиты управленческого процесса от воздействия недостоверной информации.....	66
§ 2. Субъекты государственного надзора в сфере противодействия обороту недостоверной информации.....	78
Глава 4. Административная ответственность за правонарушения, связанные с оборотом недостоверной информации и сведений экстремистского характера.....	103
§ 1. Административные правонарушения, связанные с оборотом недостоверной информации: общая характеристика....	103
§ 2. Административные правонарушения, связанные с оборотом сведений экстремистского характера.....	114
§ 3. Диффамация власти как разновидность информации экстремистского характера.....	126
Заключение.....	144
Литература.....	149

Научное издание

Рыдченко Кирилл Дмитриевич

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ОБОРОТУ НЕДОСТОВЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ
И СВЕДЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОГО ХАРАКТЕРА**

Редактор *Т.Г. Кривошеева*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1609-2



Подписано в печать 30.01.2020. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 9,1. Тираж 50 экз. Заказ 876.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская.