

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
“ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ”

НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
“КАФЕДРА ЮНЕСКО ПО АВТОРСКОМУ ПРАВУ
И ДРУГИМ ПРАВАМ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ”

ТРУДЫ
ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТИ

№ 4 (том XXIII)
2015

Москва



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ



HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS
NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY

The UNESCO Chair on copyright
and other intellectual property rights
Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву
и другим правам интеллектуальной собственности



Главный редактор

М. А. Федотов (Советник Президента Российской Федерации, Председатель Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, директор Научно-методического центра “Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности”, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации)

Редакционный совет:

Ю. М. Батурин (член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор), И. Л. Бачило (доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации), И. А. Близнец (доктор юридических наук, профессор), М. М. Богуславский (доктор юридических наук, профессор), Ю. Л. Бошицкий (кандидат юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Украины), Э. П. Гаврилов (доктор юридических наук, профессор), М. А. Краснов (доктор юридических наук, профессор), А. Н. Козырев (доктор экономических наук, профессор), В. В. Орлова (доктор юридических наук, профессор), М. И. Пастухов (доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь), С. В. Потапенко (доктор юридических наук, профессор), И. М. Рассолов (доктор юридических наук, профессор), А. П. Сергеев (доктор юридических наук, профессор), Л. С. Симкин (доктор юридических наук, профессор), В. Н. Синельникова (доктор юридических наук, профессор), А. А. Тедеев (доктор юридических наук, профессор), И. Г. Шаблинский (доктор юридических наук, профессор), С. К. Шайхитдинова (доктор философских наук, профессор)

ТРУДЫ
ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
КАФЕДРЫ ЮНЕСКО ПО АВТОРСКОМУ ПРАВУ
И ДРУГИМ ПРАВАМ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

№ 4 (том XXIII)
2015

Москва

Научный журнал “Труды по интеллектуальной собственности”
зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи
и массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-45963
от 15 июля 2011 г. ISSN 2225-3475.

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук,
вступивший в силу с 1 декабря 2015 года

Учредитель и издатель:

АНО “Творческий Центр ЮНЕСКО”, г. Москва

Адрес редакции:

117279, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 55А, каб. 112.

Тел. +7-499-238-31-39

www.unescochair.ru

unesco.chair.copyright@mtu-net.ru

Адрес для корреспонденции:

119017, г. Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, каб. 221, Кафедра ЮНЕСКО

Издается с 1999 г. (бюллетень “Труды по интеллектуальной
собственности” зарегистрирован Госкомпечати России 28 мая 1999 г.,
свидетельство № 018878). Журнал посвящен актуальным
проблемам авторского права, информационного права,
прав интеллектуальной собственности. Плата за публикацию
материалов в журнале не взимается ни в какой форме.
Все представленные материалы в обязательном порядке
проходят научное рецензирование. Перепечатка статей
без согласия правообладателей запрещена
в соответствии с п. 3 ст. 1274 ГК РФ.

При подготовке журнала использована система «КонсультантПлюс»

Подписные индексы:

Объединенный каталог “Пресса России” - 11287

© Составление.

Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и
другим правам интеллектуальной собственности, 2015.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Юридические науки

ГОСУДАРСТВО И КОНТРОЛЬ

Федотов М. А., Тедеев А. А. К вопросу о правовом статусе общественного инспектора в Российской Федерации 5

Зеленов М. Ф. Антикоррупционная экспертиза: вопросы теории и практики 19

Енгуразова С. Ю. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»: современное значение и правоприменительная практика 41

ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ

Рихтер А. Г. Запрет пропаганды войны и разжигания ненависти в международном праве: история и современность 67

Куликова С. А. Конституционный запрет цензуры: правовое содержание и развитие в российском законодательстве 102

Довнар Н. Н. Информационная безопасность деятельности СМИ: современные подходы к понятию 129

Ривина А. В. Международные объединения в сфере медийного саморегулирования: информационно-правовые аспекты использования международного и зарубежного опыта внесудебного разрешения информационных споров 150

Мазаев Д. В. Охрана изображения гражданина: вопросы теории и практики 158

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ

CONTENTS

Legal sciences

GOVERNMENT AND CONTROL

Fedotov M. A., Tedeev A. A. On the issue of the legal status of public inspectors in the Russian Federation 5

Zelenov M. F. Anti-corruption expertise: theory and practice 19

Engurazova S. E. The Federal Law «On Combatting Extremism»: contemporary meaning and enforcement practice 41

LAW AND INFORMATION

Richter A. G. Prohibition of propaganda of war and incitement of hatred in international law: history and our days 67

Kulikova S. A. Constitutional prohibition of censorship: legal essence and development in the Russian legislation 102

Dovnar N. N. Information security of activities of the media: modern approaches to the concept 129

Rivina A. V. International associations in the field of media self-regulation: information and legal aspects of the use of international and foreign experience of extra-judicial resolution of information disputes 150

Mazaev D. V. Protection of image of an individual: theoretical and practical issues 158

ABOUT THE AUTHORS, ABSTRACT AND KEYWORDS IN ENGLISH

ГОСУДАРСТВО И КОНТРОЛЬ

М. А. ФЕДОТОВ

Советник Президента Российской Федерации; Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Председатель; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», директор Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности», доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации (115184, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3; тел.: (495) 637-52-68; hse@hse.ru)

А. А. ТЕДЕЕВ

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», заместитель директора Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности», доктор юридических наук, кандидат экономических наук (115184, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3; тел.: (495) 637-52-68; hse@hse.ru)

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНСПЕКТОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: гражданин; общественный контроль; общественный инспектор; негосударственная некоммерческая организация; общественный инспектор; общественный эксперт.

Аннотация: В статье рассматриваются положения федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – ФЗОК), в части закрепления права граждан на участие в осуществлении мероприятий общественного контроля.

Важное значение в регламентации вопросов правового статуса общественного инспектора как непосредственного участника осуществления общественной контрольной деятельности имеют положения ст. 21 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Данная статья регламентирует основные принципы привлечения физических лиц к участию в осуществлении общественного контроля путем сбора и анализа информации, проверки фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности проверяемых лиц, в том числе, в рамках общественной проверки.

Во-первых, в силу прямого предписания законодателя, контрольная деятельность общественного инспектора может осуществляться только на общественных началах, то есть безвозмездно.

Во-вторых, законодатель прямо указывает на необходимость обеспечения эффективности обще-

ственных контрольных мероприятий, как на правовое основание наделения привлеченного к проведению этих проверочных действий лица максимальным объемом прав, предусмотренных законодательством об общественном контроле, а также специальными законами, регламентирующими порядок проведения общественной контрольной деятельности в различных сферах.

Помимо указанного отсылочного предписания, законодатель прямо выделил неснижаемый объем прав общественного инспектора, подчеркнув их особое значение для обеспечения эффективности контрольных мероприятий:

право на получение информации;

право участвовать в подготовке итогового документа (заключения) по проверке;

право высказывать в этом документе свое особое мнение.

Хотя законодатель в п. 1 рассматриваемой статьи не указал, кто именно привлекает общественного инспектора к участию в проведении общественной проверки, однако очевидно, что такими полномочиями обладает, прежде всего, инициатор (организатор) общественной проверки. Как следует из положений, содержащихся в п. 1 ст. 10 ФЗОК, организаторами общественных проверок могут быть субъекты общественного контроля. Следовательно, именно субъекты общественного контроля, перечисленные в ст. 9 ФЗОК, вправе привлекать граждан к участию в общественных проверках в качестве общественного инспектора. Напротив, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, согласно

п. 5 ст. 3 ФЗОК, не обладают такими правами, поскольку не наделены полномочиями по организации общественных проверок: они могут организовывать только общественный мониторинг и общественное обсуждение. Однако они вправе принимать участие в проведении общественных проверок и осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных комментируемым законом. В свою очередь, если негосударственная некоммерческая организация участвует в проведении общественной проверки, то она также вправе привлекать граждан на правах общественного инспектора, как и субъект общественного контроля, ставший организатором данной общественной проверки.

Конкретизируя отдельные из прав, которыми, среди прочих, наделяется общественный инспектор, законодатель, с одной стороны, подчеркивает важность указанных прав для реализации целей общественного контроля, а с другой, подчеркивает, что прямое перечисление в тексте комментируемой статьи отдельных прав общественного инспектора не может и не должно вести к умалению иных прав, закрепленных в специальных законодательных актах об общественном контроле в отдельных сферах.

Это обосновано тем, что критерием разделения бремени правового регулирования между ФЗОК и другими федеральными законами, обеспечивающими комплексное регулирование различных сфер государственного управления, выступает уровень детализации. Соответственно, положения ст. 21 ФЗОК конкретизируются в каждом из указанных

федеральных законов.

Например, в Федеральном законе от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», регламентация прав членов общественных наблюдательных комиссий (ОНК) как участников общественных проверок осуществляется, в частности, в ст. 16 (Полномочия членов общественной наблюдательной комиссии). При этом следует иметь в виду, что полномочия члена общественной наблюдательной комиссии не являются производными от полномочий соответствующей ОНК, а непосредственно вытекают из закона. Следовательно, любые попытки ограничить полномочия члена ОНК путем установления в регламенте соответствующей комиссии каких-либо дополнительных условий осуществления им контрольной деятельности, противоречат закону. Именно в этом направлении движется судебная практика по делам об оспаривании регламентов региональных ОНК¹.

В ряде отраслевых законов в качестве важного права, существенно влияющего на обеспечение эффективности осуществления общественным инспектором своих функций, закрепляется право на доступ на территорию реализации общественной контрольной деятельности (право доступа к месту проверки). Например, в соответствии с п. 1. ч. 1. ст. 15 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечени-

¹ См. Апелляционное определение Оренбургского областного суда по делу № 33-3-88/2015 от 14 мая 2015 г.

ем прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», посещение мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля являются основной формой деятельности членов ОНК.

В п. 3 ст. 29 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об охране атмосферного воздуха» установлено, что общественный инспектор имеет право свободного доступа на территории объектов хозяйственной и иной деятельности, имеющих источники загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Аналогично, право доступа в организацию, осуществляющую деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации, закреплено положениями ст. 24 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 19 июля 2011 г.) «О радиационной безопасности населения».

В соответствии с положениями абз. 14 ч. 2 ст. 212 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ работодатель обязан обеспечить беспрепятственный допуск представителей органов общественного контроля в целях проведения проверок условий и охраны труда и расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Именно в силу основополагающего и структуро-

образующего характера, которое predeterminedено ФЗООК в системе законодательства об общественном контроле, законодатель обходит вниманием вопросы непосредственного установления требований, предъявляемых к лицам, которые могут выступать общественными инспекторами. В то же время законодатель в п. 1 ст. 21 ФЗООК увязывает наделение полномочиями общественного инспектора с принадлежностью его к гражданству Российской Федерации. Отсюда следует, что иностранные граждане, а также лица без гражданства не могут быть общественными инспекторами. Однако это ограничение не распространяется на российских граждан, имеющих также гражданство других государств.

Иные требования к лицу, наделяемому полномочиями общественного инспектора, с учетом соответствующей специфики, должны находить свою регламентацию непосредственно в специальных законодательных актах об общественном контроле в отдельных сферах. В частности, в специальных нормативных правовых актах могут регулироваться такие вопросы, как возраст, с достижением которого лицо может участвовать в общественных проверках, требования к образованию, опыту работы и т. д.

Например, в соответствии с положениями п. 1 ст. 12 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», членами общественной наблюдательной комиссии могут быть

только граждане Российской Федерации, достигшие возраста 25 лет и имеющие опыт работы в области защиты прав граждан.

Ощутимой тенденцией выступает установление в специальном законодательстве ограничений (фильтров), необходимость которых, как правило, обосновывается спецификой правового режима соответствующих объектов контроля. Например, в соответствии со ст. 21 Федерального закона от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ (ред. от 23 мая 2015 г.) «Об уничтожении химического оружия», граждане, а также представители общественных объединений имеют право на посещение объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия. При этом в силу соответствующей специфики, законодатель ограничил объемы возможного общественного контрольного воздействия, сформулировав в указанном законе цели таких посещений достаточно осторожно – право на посещение предоставляется «в ознакомительных целях». Порядок посещения указанных объектов в настоящее время регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1999 г. № 143 «О порядке посещения объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия». В соответствии с п.п. 2 и 6 утвержденного этим Постановлением Положения о посещении объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия, круг лиц, которые могут воспользоваться установленным законом правом на посещение объектов по хранению химического оружия и объектов по уни-

чтожению химического оружия, ограничивается необходимостью, с одной стороны, соблюдения требований Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» и принятых в его исполнение актов Министерства обороны Российской Федерации, а с другой – соблюдения правил техники безопасности и медицинских противопоказаний, установленных для работников данных объектов. Таким образом, указанные граждане и представители общественных объединений не смогут выполнять свои общественные контрольные функции в рассматриваемой сфере при отсутствии у них оформленного в установленном порядке допуска к государственной тайне, соответствующих медицинских документов (об отсутствии определённых медицинских противопоказаний) или необходимой для посещения данного объекта квалификации в области техники безопасности.

Согласно положениям ст. 46 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (ред. от 14 октября 2014 г.) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в силу соответствующей специфики законодатель ограничил объемы возможного общественного контрольного воздействия, оговорив, что правом на посещение медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, стационарных учреждений социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, в целях осуществления контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан по их просьбе или с их согласия при оказании им психиатрической по-

мощи, наделяются представители только общественных объединений врачей-психиатров, и иных общественных объединений, в уставах (положениях) которых такая общественная контрольная деятельность прямо предусмотрена. Ведомственный фильтр заключается в необходимости для каждого такого общественного объединения заручиться согласием на его общественную контрольную деятельность со стороны органов, в ведении которых находятся соответствующие медицинские организации.

При этом, представители указанных общественных объединений, выполняющие функции общественных инспекторов должны:

согласовать условия посещения с руководителем медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь, или стационарного учреждения социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами;

ознакомиться с правилами, действующими в медицинской организации и соблюдать их;

подписать обязательство о неразглашении врачебной тайны.

Далее отметим, что как представляется, используемая в положениях п. 1 ст. 21 ФЗОК формулировка *«правами, установленными законодательством Российской Федерации, регулиującym порядок проведения общественных проверок в отдельных сферах государственного управления»*, неоправданно упускает возможности правовой регламентации общественного контроля на местном (муниципальном) уровне и не учитывает необходимость обеспечения на федеральном уровне пра-

вовых предпосылок обеспечения и всемерного развития общественного контроля по вопросам местного значения.

Законодатель избирательно подошел к степени детализации в ФЗОК порядка регламентации оснований, влияющих на возможность гражданина выступать общественным инспектором.

В частности, законодатель воздержался от прямой регламентации в указанном законе каких-либо оснований, препятствующих лицу выступать общественным инспектором (например, судимость лица, признание его недееспособным или ограничено дееспособным и т. д.)

В настоящее время, такие основания содержатся лишь в отдельных специальных законах. Так, в частности, в соответствии с п.п. 2 и 3 ст. 12 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», членами общественной наблюдательной комиссии не могут быть, соответственно:

- судимые;

- признанные решением суда недееспособными или ограничено дееспособными;

- лица, уже являвшиеся три раза подряд членами общественной наблюдательной комиссии одного субъекта Российской Федерации;

- адвокаты, сотрудники органов прокуратуры;

- лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, государственные долж-

ности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы;

лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления.

Представляется, что указанные ограничения для наделения полномочиями члена ОНК противоречат положениям ст. 21 ФЗОК, в которой нет ни только аналогичных ограничений, но и отсылки к специальным нормативным правовым актам. Не улучшает ситуацию и п. 2 ст. 2 ФЗОК, согласно которому, осуществление общественного контроля за деятельностью, «связанной с исполнением наказаний,.. регулируется соответствующими федеральными законами». Строго говоря, Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», лишь косвенно затрагивает вопросы осуществления общественного контроля за деятельностью, связанной с исполнением наказаний. Его предметом является вовсе не общественный контроль за деятельностью учреждений системы ФСИН России, а установление правовых основ «участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания (далее также – общественный контроль), содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе» (п. 1 ст. 1).

Вот почему представляется целесообразным установить в ФЗОК, как основополагающем в системе законодательства об общественном контроле, что в федеральных законах, регламентирующих осуществление общественного контроля в сферах, перечисленных в п. 2 ст. 2 этого закона, могут устанавливаться дополнительные требования к участникам общественного контроля, а также закрепляться их дополнительные права и обязанности, если это не противоречит целям, задачам и принципам общественного контроля (ст.ст. 5, 6). Возможно, законодатель не предусмотрел эту коллизию при принятии комментируемого закона в том числе и потому, что среди субъектов общественного контроля физические лица не указаны.

В то же время, определенные требования к лицу, наделяемому полномочиями общественного инспектора, латентно присутствуют в п.п. 2 и 3 ст. 21 ФЗОК. Так, из содержания п. 2 следует, что общественный инспектор должен быть объективным и компетентным: только в этом случае его заключение будет, как того требует ФЗОК, содержащим объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также предложения и рекомендации.

Гарантией объективности общественного инспектора является установленная в п. 3 ст. 21 ФЗОК обязанность сообщить организатору общественной проверки о наличии у общественного инспектора конфликта интересов, а также о любых попытках подкупа или давления на него. Информация об этом подлежит обнародованию, в том числе в Интернете.

Таким образом, недобросовестное участие общественного инспектора в проведении общественной проверки может выразиться в:

а) подготовке итогового документа (заключения), содержащего выводы, не соответствующие принципам объективности, достоверности и обоснованности, либо

б) составлении итогового документа формально, то есть, без указания выводов о результатах общественной проверки, а также предложений и рекомендаций;

в) сокрытии информации о наличии у него конфликта интересов, а также о любых попытках подкупа или давления на него.

Нарушение общественным инспектором обязанностей, возложенных на него п.п. 2 и 3 ст. 21 ФЗОК, влекут для него серьезные правовые последствия. Он не может:

а) далее участвовать в данной общественной проверке;

б) привлекаться в будущем к проведению другой общественной проверки.

Представляется очевидным, что отстранение общественного инспектора от дальнейшего участия в данной общественной проверке может иметь место лишь в том случае, если он скрыл наличие конфликта интересов или информацию о попытках подкупа или давления на него.

М. Ф. ЗЕЛЕНОВ

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент кафедры Административного права и процесса, кандидат юридических наук (119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1; тел.: (499) 956-99-99; information@ranepa.ru)

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Ключевые слова: правовые экспертизы; антикоррупционная экспертиза; специалист; коррупционное правонарушение; эксперт; прокуратура; государственная служба; коррупция; государственное управление; правовые основы; должностное лицо; суды.

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы проведения экспертных исследований, в числе прочих экспертных исследований автор обращает особое внимание на специфику проведения антикоррупционной экспертизы, анализируются этапы проведения данного исследования, а так же автором предлагается выделить ряд существенных обстоятельств, для принятия правильных и обоснованных решений при даче заключений по данному виду экспертиз.

Вопросы о контроле как способе обеспечения законности в государственном управлении является основными в современный период. Так, с точки зрения цели противодействия коррупции, наиболее важным являются механизмы превентивного, то есть предварительного контроля, обеспечивающие элиминацию самой возможности коррупционных проявлений. Одним из таких механизмов, на наш взгляд, является предусмотренные действующим законодательством правовая и антикоррупционная экспертизы.

Понятие «экспертиза» взятое в отвлечении от отдельных видов экспертиз, используемых в определенной сфере деятельности, не имеет четкой и однозначной дефиниции в специальной литературе. Обычно значение данного слова рассматривают как производное от понятия «эксперт» (лат. *expertus* – знающий по опыту, опытный, испытанный, проверенный) для обозначения исследований, требующих использования специальных профессиональных знаний.

В словарях под экспертизой понимается исследование экспертом (специалистом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и др. В широком смысле слова под экспертизой понимается любое исследование, проводимое сведущим лицом для ответа на вопросы, требующие специальных (научных, профессиональных, опытных) познаний.

Ряд специалистов отмечает, что экспертиза есть прикладное исследование конкретного объекта в целях достижения не собственно научного, а при-

кладного знания. Характерной особенностью такого исследования является применение особых, специализированных методик, отвечающих требованию проверяемости. Исходя из этого любая экспертиза имеет свой определенный регламент, порядок осуществления, предопределяемый спецификой предмета экспертизы и сферой применения специальных знаний¹. Таким образом в правовом понятии экспертизы мы можем выделить а) прикладной характер исследования объекта экспертизы и б) формализованный порядок проведения экспертизы.

На сегодняшний день многие специалисты отмечают неоднозначную трактовку понятия экспертизы в действующих нормативно-правовых актах и специальной литературе, ее задач, объектов и принципов, смешение экспертной и управленческой деятельности, наличие пробелов нормативного регулирования процесса экспертной деятельности и процессуального положения ее участников. В юридической науке сформировалась специальная область научного знания – теория экспертиз или экспертология. Некоторые авторы полагают, что назрела необходимость подготовки проекта Федерального закона об экспертной деятельности². На сегодняшний день в Российской Федерации действует Федеральный закон от 31 мая 2001 г. №

¹ *Звягин С. А.* Судебно-бухгалтерская экспертиза и экономический класс судебных экспертиз // Российский следователь. 2006. № 6. С. 17.

² *Тихомиров Ю. А.* О теории правового регулирования: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 8.

73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»¹. Однако данный закон (как отмечается и в преамбуле) закрепляет правовую основу, принципы организации и основные направления государственной судебно-экспертной деятельности лишь в рамках гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Представляется, что отмеченные сложности дефиниции и нормативно-правового закрепления единой основы экспертной деятельности связаны с чрезвычайно широкой сферой такой деятельности и, соответственно, многообразием предметов специальных исследований, а также разнонаправленных задач их осуществления. Для нас с позиции проблематики, рассматриваемой в данной работе методологически правильным представляется решение следующих исследовательских задач.

Во-первых, необходимо очертить собственную предметную область антикоррупционной экспертизы как самостоятельного вида правовой экспертизы. Это, в свою очередь требует разграничения понятий и содержания правовой экспертизы, экспертизы нормативно-правовых актов и собственно антикоррупционной экспертизы.

Во-вторых, следует четко определить содержание антикоррупционной экспертизы, разграничив ее с такими смежными понятиями как проверка нормативно-правового акта, нормоконтроль, аудит и т. п.

¹ Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ 2001. № 23. Ст. 2291.

Термин «правовая экспертиза» употребляется в действующем законодательстве в различных смысловых значениях. Так, например, согласно Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹ при государственной регистрации прав на недвижимое имущество проводится «правовая экспертиза документов и проверка законности сделки» (ст. 16). Согласно Кодексу торгового мореплавания Российской Федерации² до регистрации ипотеки судна или строящегося судна проводится правовая экспертиза документов, необходимых для регистрации ипотеки (ст. 377). В этих и ряде других документах под правовой экспертизой понимается проверка документов, удостоверяющих какое-либо право установленным требованиям (на соответствие закону, подлинность и т. п.) В данном случае речь, по сути, идет о формальной проверке документов, имеющих юридическое значение. С другой стороны, в ряде случаев законодатель использует данное понятие для обозначения смыслового толкования текстов нормативных актов. Например, указами Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»³ и «О дополнительных мерах

¹ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (ред. от 29 декабря 2010 г.) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ 1997. № 30. Ст. 3594; 2011. № 1. Ст. 47.

² Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (ред. от 22 ноября 2010 г.) // СЗ РФ 1999. № 18. Ст. 2207; 2010. № 48. Ст. 6246.

³ Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 05 мая 2010 г.) «Вопросы Министерства юстиции Рос-

по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»¹ на Минюст Российской Федерации возложены полномочия по проведению правовой экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. При этом отдельно выделяются полномочия Министерства по проведению антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, при проведении их правовой экспертизы. Таким образом антикоррупционная экспертиза рассматривается как составная часть правовой экспертизы.

Как мы отмечали, семантически любая экспертиза представляет собой, прежде всего, использование специальных познаний. По роду специальных познаний в специальной литературе выделяют криминалистические; медицинские и психофизиологические; инженерно-технические, экономические, биологические; сельскохозяйственные; инженерно-технологические, экологические; инже-

сиейской Федерации» // СЗ РФ 2004. № 42. Ст. 4108; 2010. № 19. Ст. 2300.

¹ Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 (ред. от 18 января 2010 г.) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // СЗ РФ 2000. № 33. Ст. 3356.

нерно-транспортные; материаловедческие и иные виды экспертиз¹. Как представляется, именно вид специальных знаний, их отраслевая принадлежность и должна служить основным критерием отграничения правовой экспертизы от иных экспертиз, осуществляемых на правовой основе. Правовая экспертиза, прежде всего, заключается в использовании экспертом специальных юридических познаний.

В исследованиях, посвященных проблемам проведения антикоррупционной экспертизы, правовая экспертиза рассматривается в значительно более узком значении этого понятия. Как правило, предмет таких исследований является экспертиза нормативно-правового акта. В этом смысле правовую экспертизу понимают как «оценку качества и полноты законодательства, регулирующего правоотношения между органами государственной власти, местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, с одной стороны, и субъектами предпринимательской деятельности – с другой»².

Нужно заметить, что и правовая и антикоррупционная экспертизы нормативно-правовых актов достаточно близко примыкают к понятию «нормоконтроль». Так, некоторые авторы прямо относят

¹ *Ищенко Е. П., Топорков А. А.* Криминалистика: Учебник / Под ред. Е. П. Ищенко. 2-е изд., испр. и доп. М., 2006. С. 482.

² *Фатеев М. А., Лопашенко Н. А. и др.* Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения. Саратов: Изд-во Торгово-промышленной палаты Саратовской области, 2009. С. 52.

юридическую экспертизу (например, осуществляемую Министерством юстиции Российской Федерации) к одной из форм нормоконтроля¹. В. Ф. Степанищев полагает, что «в форме юридической экспертизы нормативных правовых актов, осуществляемой территориальным органом юстиции в субъекте Российской Федерации, осуществляется конституционный нормоконтроль»². Возражая против данной точки зрения Е.-Д. С. Третьякова отмечает, что хотя правовая экспертиза и нормоконтроль характеризуются единым объектом (нормативный правовой акт или отдельные его положения), тем не менее, «они являются самостоятельными правовыми институтами, отличаются друг от друга правовым содержанием, субъектами и порядком их осуществления и, наконец, различаются по содержанию общественных отношений, возникающих в связи с проверкой нормативного правового акта»³. Р. В. Зайцев в отношении правовых экспертиз, проводимых прокуратурой и Министерством юстиции указывает, что данный вид деятельности нельзя признать в полной мере нормоконтролем, поскольку эти органы лишены необходимых для этого полномочий по лишению объ-

¹ *Ельцов Н. С.* Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 54.

² *Степанищев В. Ф.* Роль органов юстиции в обеспечении единого правового пространства Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 7.

³ *Третьякова Е.-Д. С.* Соотношение правовой экспертизы и нормоконтроля (некоторые вопросы теории и практики) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 51–53.

екта проверки юридической силы, приостановлению его действия¹. С данными доводами следует безусловно согласиться. Более того, как нам представляется, следует исходить из того, что экспертиза по своей сути не может обладать властными функциями. Юридическое значение экспертизы, в том числе правовой и антикоррупционной, заключается в выполнении доказательственной функции. Правовое или властно-управленческое решение принимается на основе экспертного заключения.

Нужно сказать, что в юридической литературе, преимущественно посвященной экспертной деятельности в рамках уголовного процесса, существует и иное понятие правовой экспертизы. В данном контексте речь идет об использовании специальных знаний в области юриспруденции для дачи экспертного заключения, имеющего доказательственное значение. Нужно отметить, что сам вопрос о «праве на существование» правовой экспертизы в уголовном процессе является достаточно спорным как в законодательстве, так и в доктрине. Как нам представляется в данном случае речь идет несколько об ином: эксперт может отвечать только на те вопросы, которые входят в сферу его профессиональных знаний, но не должен давать им правовую оценку. Другими словами следует отличать ситуации правовой оценки установленных фактических обстоятельств ненадлежащим лицом (экспертом в иной сфере профессиональных знаний) и возможность проведения экспертизы специалистами в различных отраслях права, то

¹ *Зайцев Р. В.* Виды судебного нормоконтроля // Российский судья. 2003. № 4. С. 12.

есть, использования специальных познаний в области юриспруденции.

Аргументы противников правовой экспертизы основаны на том, что субъект правоприменительной деятельности (следователь, прокурор, судья и др.) является специалистом в области юриспруденции, а следовательно по отношению к юридическому процессу познания в области права не относятся к специальным знаниям. Так, А. А. Эйсман отмечал, что «познания в области законодательства и науки права, иначе – юридические знания, не относятся к специальным познаниям в том смысле, в каком это понятие употребляется в законе»¹. По его мнению, специальные знания – это знания не общеизвестные, не общедоступные, не имеющие массового распространения, которыми располагает ограниченный круг специалистов, но не располагает адресат доказывания (следователь, суд, участники процесса и др.).

К сожалению, в специальной литературе, посвященной проблемам противодействия коррупции, этому аспекту правовой и антикоррупционной экспертизы не уделяется достаточного внимания. Между тем, объектом как правовой так и антикоррупционной экспертизы могут являться не только нормативно-правовые акты, но и правоприменительные акты или действия лиц. Такая экспертиза по своему смысловому значению сближается с понятием проверки или юридической проверки. Так, например, А. В. Нестеров отмечает, что в нормативных правовых актах, посвященных антикор-

¹ Эйсман А. А. Заключение эксперта. Структура и научное обоснование. М., 1967. С. 89–91.

рупционной деятельности, не разграничиваются понятия «проверка» и «экспертиза»¹. По мнению автора под проверкой нормы на коррупциогенность ее свойств следует понимать правовую проверку свойств нормы на соответствие формальным правилам юридической техники. При этом «проверяющее лицо (лицо, принимающее юридически значимое решение) может привлечь сведущее лицо в правовой роли эксперта, исследователя или специалиста. Роль сведущего лица зависит от правового положения проверяющего лица, в частности, это может быть контролер, надзирающее лицо или аудитор»². Таким образом, автор также полагает, что правовая или антикоррупционная экспертиза должна иметь только доказательственное, но не квалифицирующее значение. При этом А. В. Нестеров отмечает, что антикоррупционная экспертиза, в частности должна назначаться в рамках дисциплинарной проверки (дисциплинарного дела), при выявлении коррупционных проявлений, а ее основные свойства должны регулироваться законодательством по противодействию коррупции. «Хотя в Федеральном законе «О противодействии коррупции» не используются термины «коррупционный проступок» и «коррупционное проявление», оба явления существуют в практике... Таким обра-

¹ *Нестеров А. В.* Соотношение понятий «проверка» и «экспертиза» в антикоррупционной деятельности // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / М. С. Азаров, В. В. Астанин, И. С. Барзилова и др.; сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010. С. 51.

² Там же. С. 52.

зом, в случаях когда в процессе проведения служебной проверки необходимо объективно доказать, что деяние обладает признаками коррупционного проступка или создало условия для коррупции, можно применять антикоррупционную экспертизу»¹.

В специальной литературе отмечается, что в экспертизе понятие предмета (в широком смысле слова) включает объект, задачи и методы экспертного исследования, что служит критерием разграничения отдельных видов экспертиз и определения компетенции эксперта, которая обусловлена решением определенных задач – установлением ограниченного круга фактических данных на основе некоторого объема специальных познаний с использованием находящихся в его распоряжении методических средств².

А. Р. Шляхов отмечал, что судебные экспертизы «подразделяются на области знания по совокупности трех существенных признаков: предмет, объект и методика экспертного исследования»³. Таким образом, можно внести некоторую ясность в классификацию правовых экспертиз по их предмету, взяв за основу три основных критерия: объект экспертизы, ее задачи и методы исследования. Методы исследования, применяемые в рамках антикор-

¹ Там же. С. 52.

² Родионова О. Р. К вопросу о предмете экспертизы спиртосодержащих жидкостей и алкогольной продукции и ее месте в системе судебных экспертиз // *Эксперт-криминалист*. 2007. № 3. С. 24.

³ Шляхов А. Р. Предмет и система криминалистической экспертизы // *Труды ВНИИСЭ*. 1977. Вып. 3. С. 27–28.

рупционной экспертизы будут рассмотрены нами в третьем параграфе данной главы. Здесь мы хотели бы остановиться на специфике объекта и задач правовой и антикоррупционной экспертизы.

В научной литературе нет единства мнений по поводу конкретного объекта экспертизы. Некоторые авторы исходят из того, что таким объектом является материальный носитель информации о фактических данных, связанных с расследуемым событием, устанавливаемых с помощью специальных познаний в рамках экспертизы как средства доказывания по делу. Другие понимают объект экспертной деятельности как «реально существующие (или существовавшие в прошлом) явления, на установление которых объективно направлена экспертиза. Другими словами, первый подход основан на признании объектом экспертизы «материального образца», на основе которого эксперт делает выводы о тех или иных фактических данных. Во втором случае объектом признаются сами фактические данные, которые устанавливаются в ходе экспертной деятельности. Таким образом второй подход фактически отождествляет объект экспертизы и ее результат. Поэтому нам представляется верным рассматривать в качестве непосредственного объекта экспертизы именно исходные данные. Другое дело, что они не обязательно должны носить материальный характер. Например, существует психиатрическая или психологическая экспертиза, которая отталкивается от исследования поведенческих реакций человека. Следует признать, что объектами судебной экспертизы могут быть материальные образования (материальные

объекты) и процессы. К первым относятся предметы (вещественные доказательства, образцы и их комплексы), документы, люди, животные, трупы, транспортные средства». Ко вторым – различные процессы (явления, события, действия).

Если говорить об экспертизе нормативно-правовых актов, то предметом антикоррупционной экспертизы являются нормы, содержащиеся в актах, которые регулируют общественные отношения, являющиеся объектом экспертизы. Действительно, правовые нормы, содержащиеся в различного рода нормативно-правовых актах можно рассматривать как непосредственный предмет исследования эксперта. На основе данного предмета эксперт – специалист в области права моделирует объект исследования – общественные отношения, которые могут складываться на основе данных правовых норм, в том числе возможность противоправного или коррупционного поведения.

Мы полагаем, что объектом правовой экспертизы могут быть не только нормативные, но и правоприменительные акты. Действующее законодательство, как правило, говорит только об экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов. В этой связи, необходимо отметить, что организационно-распорядительные документы (акты правоприменения) формально не подпадая под признаки нормативного правового акта (не проходят регистрационные или иные учетные процедуры), тем не менее подчас фактически являясь таковыми, могут включать коррупциогенные нормы, тем самым несут потенциальный заряд возможности последующих коррупционных проявлений. Проведение

ние правовой экспертизы правоприменительного акта целесообразно, например, при проведении служебной проверки и т. п.

Кроме того, отмечалось выше, антикоррупционная экспертиза может касаться не только коррупционных норм, но и коррупционного или коррупционного поведения конкретных лиц. В этом случае непосредственным предметом исследования будут являться конкретные факты совершения лицом тех или иных деяний, а объектом – целевое, мотивированное поведение субъекта.

При этом, если правовая и антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов носит общий и системный характер, т. е. применяется в отношении всех НПА и их проектов, то экспертиза правоприменительных актов, а также действий и решений должностных лиц должна проводиться в случае возбуждения в отношении них дисциплинарного производства или решения вопроса о наличии конфликта интересов (казуальный или ситуационный характер).

Другим элементом, содержательно характеризующим экспертную деятельность, являются ее задачи, так в специальной литературе выделяют идентификационные, классификационные, диагностические, реституционные, прогностические и ретроспективные задачи экспертизы. Специфика правовой экспертизы нормативно-правовых актов заключается в том, что она по большей части преследует прогностические задачи: эксперт должен выявить дефектные нормы, которые могут привести к неправильному применению закона. Антикоррупционная экспертиза как вид правовой экс-

пертизы также призвана выявлять потенциально коррупциогенные нормы, на основе которых возможно совершение в будущем конкретных коррупционных проступков.

Предлагаемая нами правовая экспертиза правоприменительных актов и фактических действий и решений должностных лиц, напротив, преследует диагностические задачи, т. е. установление фактических обстоятельств, позволяющих судить о наличии в действиях лица состава коррупционного проступка.

Предложенная дифференциация правовых экспертиз по объекту и задачам характеризует данную экспертизу с позиции предмета (в широком смысле слова) экспертной деятельности. Вместе с тем не следует забывать, что экспертиза осуществляется в рамках той или иной процессуальной формы, юридического порядка ее проведения. С этой точки зрения в литературе предлагается целый ряд различных классификаций правовых экспертиз.

Так в частности ряд специалистов предлагает разделить весь объем проводимых экспертиз:

- по субъекту проведения: государственная (ведомственная) и частная. Частная несудебная экспертиза проводится на договорной основе, как правило, в каком-то экспертном учреждении. Государственная (ведомственная) экспертиза проводится для нужд определенного ведомства.
- по наличию процессуальной формы назначения, проведения и оформления результатов: судебные экспертизы, экспертизы, регламентированные ведомственными нормативными актами, нерегламентированные экспертизы.

Подводя некоторый итог вышеизложенному можно отметить следующее.

Во-первых, в широком смысле любые экспертизы могут быть направлены на противодействие коррупции (например, дактилоскопическая экспертиза при расследовании такого коррупционного преступления как взятка). Такое расширительное понимание, на наш взгляд, методологически неоправданно, поскольку не позволяет охарактеризовать специальный объект, цель и задачи экспертизы, направленной на противодействие коррупции. Поэтому мы рассматривали антикоррупционную экспертизу как только вид правовой экспертизы.

Во-вторых, следует отметить, что в действующем законодательстве и правовой доктрине нет однозначного понимания правовой экспертизы. Например, совершенно различные подходы к правовой экспертизе существуют в рамках административного и уголовного права. В специальных исследованиях, посвященных проблемам противодействия коррупции преимущественно речь идет об экспертизе нормативно-правовых актов. Мы исходя из общего понятия экспертизы как использования специальных знаний для установления тех или иных фактов рассматривали правовую экспертизу как экспертную деятельность в сфере юридических знаний. Основными критериями разграничения экспертиз в зависимости от характера используемых познаний являются объект, задачи и методика экспертной деятельности.

В этой связи (в-третьих), мы рассмотрели объект правовой и антикоррупционной экспертизы, которым по нашему мнению должен выступать не

только нормативно-правовой акт или его проект, но и правоприменительные акты, а также конкретные действия и решения должностных лиц. Такие экспертизы могут проводиться, например, в рамках дисциплинарного производства или при решении вопроса о наличии конфликта интересов. В этом случае следует различать юридическую процедуру, связанную с принятием уполномоченным лицом (органом) того или иного решения на основе проведенной экспертизы (например, – наложение дисциплинарного взыскания) и саму экспертизу, которая может носить лишь доказательственный, но не квалифицирующий характер.

С позиции задач экспертного исследования правовые и антикоррупционные экспертизы нормативно-правовых актов выполняют прогностическую функцию – моделирование возможных способов «обхода закона» и совершения противоправных действий, коррупционных и коррупциогенных проступков. Выделенные нами экспертизы действий и решений уполномоченных лиц (в том числе – правоприменительных актов) преследуют диагностические задачи – установление конкретных признаков противоправного деяния, коррупционного или коррупциогенного проступка.

Таким образом, экспертизы, направленные на противодействие коррупции с точки зрения существования экспертной деятельности следует дифференцировать на две основные группы: а) антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и б) экспертиза, направленная на установление факта коррупционного проступка. Если первая из них регламентирована действующим законодатель-

ством и осуществляется на практике, то вторая законодательно не предусмотрена. Между тем, это с одной стороны затрудняет задачу выявления и пресечения коррупционных проявлений, а с другой – создает возможности для неоправданно широкого усмотрения представителя нанимателя (работодателя) при привлечении государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности.

Библиографический список:

1. *Андрійко О. Ф.* Контроль в демократическом государстве: Проблемы и тенденции. Киев: Наукова Думка, 1994.

2. *Андреева Ю. А.* К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2.

3. *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006.

4. *Бессарабов В. Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

5. *Дьяконов В. В.* Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

6. *Филатова А. В.* Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / Под ред. Н. М. Кониной. Саратов: Научная книга, 2009.

7. *Шахов И. Б.* Контроль как разновидность правовой формы деятельности органов Советского

государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1983.

8. *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981.

9. Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1988.

10. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М., 1984.

11. Краткий словарь иностранных слов / Сост. С. М. Локшина. 3-е изд. М., 1971.

12. Современный словарь иностранных слов. М., 1992.

13. *Звягин С. А.* Судебно-бухгалтерская экспертиза и экономический класс судебных экспертиз // Российский следователь. 2006. № 6.

14. *Чаадаев С. Г., Чадин М. В.* Судебная финансово-экономическая экспертиза в арбитражном процессе в Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 2.

15. *Жданов С. П.* О понятии и сущности экспертизы в сфере таможенного дела // Российский следователь. 2009. № 6.

16. *Плетнев К. И.* Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути. М.: Изд-во РАГС, 2006.

17. *Разуваев А. А.* Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

18. *Звягин С. А.* Судебно-бухгалтерская экспертиза и экономический класс судебных экспертиз // Российский следователь. 2006. № 6.

19. *Колдин В. Я.* Экспертиза как инструмент права // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2000.

20. *Винберг А. И., Малаховская Н. Т.* Судебная экспертология. Волгоград, 1979.

21. *Бешелев С. Д., Гурвич Ф. Г.* Экспертные оценки. М., 1973.

22. *Тихомиров Ю. А.* О теории правового регулирования: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2009. № 12.

23. *Закиров И. А.* Правовая экспертиза: диссертация кандидата юридических наук. Нижний Новгород, 2008.

24. *Ищенко Е. П., Топорков А. А.* Криминалистика: Учебник / Под ред. Е. П. Ищенко. 2-е изд., испр. и доп. М. 2006.

25. *Фатеев М. А., Лопашенко Н. А. и др.* Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения. Саратов: Изд-во Торгово-промышленной палаты Саратовской области, 2009.

26. *Чаннов С. Е.* Понятие и значение правовых экспертиз в юридической деятельности // Гражданин и право. 2013. № 11.

27. *Казаченкова О. В.* Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 9.

28. *Андреев И. С.* Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // Журнал российского права. 2001. № 6.

29. Булягин А. Ю. Экспертиза нормативных правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции // Юридический мир. 2009. № 12.

С. Ю. ЕНГУРАЗОВА

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», студентка факульте-
та права (101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20;
тел.: (495) 524-16-96; info@hse.ru)*

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ПРОТИВОДЕЙ- СТВИЕ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНО- СТИ»: СОВРЕМЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Ключевые слова: экстремизм; федеральный закон об экстремизме; экстремистская деятельность.

Аннотация: В современном мире вопрос о существовании угрозы экстремистской деятельности, к сожалению, обретает все большую актуальность. Ужасающие последствия, к которым может привести экстремизм, заставляют мировые державы искать все новые, более эффективные способы борьбы с данным явлением. Ищет их и Российская Федерация. С 2002 г. в нашей стране действует федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», регулирующий данную сферу, но лишь в последние несколько лет стало возможным говорить о том, что упомянутый закон широко применяется на практике: количество судебных дел по данному нормативно-правовому акту существенно возросло в относительно короткие сроки. Упомянутое выше обстоятельство вызвало неоднозначную реакцию в обществе, в том числе,

нашлось немало сторонников точки зрения о том, что в большинстве своем применение данного закона не оправдывает действительных целей борьбы с экстремистской деятельностью. Появилось большое количество рассуждений о том, что федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» используется в качестве средства борьбы с политической оппозицией в России, о чем свидетельствует, помимо прочего, такой немаловажный факт, как появление в нашей стране интернет-цензурный. Факт этот в значительной мере является спорным, и требует анализа для своего подтверждения или опровержения. Но одно существование подобной точки зрения позволяет говорить о том, что в российском антиэкстремистском законодательстве существуют пробелы, позволяющие трактовать его применением как противоправное применение закона. Целью данной работы стало рассмотрение существующей на данный момент ситуации противодействия экстремизму в Российской Федерации. В статье анализируется существующая актуальная правоприменительная практика по разным аспектам упомянутого выше федерального закона. Также, затрагивается спорный вопрос о существовании в нашей стране такого феномена как «интернет цензура», дается оценка противоправности действий надзорных органов. В целом, делается ряд выводов о современной антиэкстремистской политике России, вносится ряд предложений по дальнейшему развитию законодательства в данной области.

Мы живем в обществе, перед которым возвышаются глобальные проблемы, которое изнутри раздражают скрытые социально-экономические противоречия. Развитие рыночной экономики привело к широкому распространению социального неравенства, породило проблему нелегальной иммиграции, которая, в свою очередь, способствовала обострению межнациональных конфликтов, стала причиной столкновения различных религиозных ценностей. В обществе все в большей степени проявляется нетерпимость, имеющая под собой различные причины, но неизменно способствующая появлению такого феномена как экстремизм. На мой взгляд, в настоящий момент этот феномен стал проблемой международного масштаба и требует усилий каждой отдельно взятой страны по ее решению. Опасность экстремизма состоит, главным образом, в его принципах «вседозволенности»: для реализации своих целей экстремисты используют любые средства. Речь, в частности, идет о применении террора.

Возрастающее значение данной проблемы неизменно привлекает к ней внимание научного сообщества. Среди российских ученых, занимающихся разработкой данного вопроса, можно выделить таких известных российских юристов как А. И. Рарог, А. И. Чучаев, Л. Р. Сюкияйнен, М. А. Краснов и другие.

В современной науке существует несколько трактовок термина «экстремизм», различающихся ограничением сферы распространения данного понятия. Так, словарь политологии дает толкование термина как «приверженности в политике крайним

взглядам и мерам»¹, раскрывает понятие на примере его социально-экономических проявлений в обществе. Еще одно политологическое издание говорит о значении «осуществления политики крайними методами»². Международное право, согласно резолюции Парламентской Ассамблеи Европы, понимает под экстремизмом политическую деятельность, отрицающая принципы парламентской демократии и основанную на дискриминирующей идеологии³. Но в контексте Российской Федерации, следует обратиться к главному источнику, регулирующему все отношения по данному вопросу.

Понятие «экстремизм» в российском законодательстве в тексте Федерального Закона №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» отождествляется с понятием «экстремистская деятельность», которое раскрывается в 13 положениях закрытого списка. Но к причинам, побудившим законодателя к формулировке подобного определения лучше вернуться позднее. Прежде чем говорить о непосредственных положениях закона, следует кратко охарактеризовать истоки и предпосылки его появления, так как зачастую только они способны прояснить природу тех или иных аспектов закона.

¹ Политология: Словарь / Под ред. проф. В. Н. Коновалова. Ростов-н/Д.: Изд-во РГУ, 2001. С. 263.

² Политическая наука: Словарь-справочник / Авт. и сост. И. И. Санжаревский. Изд. 6-е, испр. и доп. Тамбов, 2014. С. 380.

³ Resolution 1344 Threat posed to democracy by extremist parties and movements in Europe by Parliamentary Assembly (29.09.2003) // <http://assembly.coe.int>

При рассмотрении вопроса об истории противодействия экстремизму в России зачастую ограничиваются периодом от последнего десятилетия XX века до наших дней. Можно сделать ошибочный вывод, что до этого момента наша страна не сталкивалась с данным явлением. В доказательство несостоятельности данного тезиса следует привести события русской истории XIX в, века первых восстаний и революций, который многие ученые определяют его в качестве условной даты появления экстремизма в России.

Г. И. Телегин предложил особую классификацию¹, основанную на форме политического устройства России: историю развития явления экстремизма в нашей стране он разделил на четыре периода. Первый период – «дореволюционный», характеризуется хаотичным характером проявлений экстремизма и его, более протестных, нежели конструктивно-преобразовательных форм. В целом, относительно мер государственного противодействия экстремизму в дореволюционной России можно говорить об отсутствии специализированного регулирования данного вопроса, каждый случай рассматривался в соответствии с существующим уголовным законодательством вплоть до «дела Нечаевцев» 1871 г., ставшего первым политическим процессом в русской истории. Одним из доказательств обвинения стал знаменитый «Катехизис революционера» носивший явный характер экстремистской литературы, т. к. содержал в себе

¹ Телегин Г. И. Основные этапы формирования экстремизма как противоправного деяния в России // Юридический мир. 2003. № 1. С. 54.

призывы к общественно опасным действиям и пропагандировал интолерантность.

Следующим этапом ученые выделяют экстремизм в СССР, подразумевая под этим понятие экстремизма в трактовках советских уголовных кодексов. Данный период характеризуется видимым отсутствием экстремизма в стране, наряду с существовавшей в то же время практикой подмены понятий в законодательстве. Можно говорить о существовании широкой трактовки ст. 58 УК РСФСР «О контрреволюционной деятельности», и как следствие значительном количестве осужденных по данному составу граждан¹.

Далее описывается «экстремизм этапа перестройки» 1991–2000 гг., получивший свое название не по известному периоду истории России, но как этап изменений, т. е. «перестраивания» всего государства в связи с распадом СССР. В число главных характеристик этого периода входят массовый характер и разнообразие проявлений сразу во многих сферах общества. Именно данный период заложил основы для последнего четвертого этапа развития данной проблемы в нашей стране.

Точкой отсчета для данного, современного периода становится подписание в 2001 г. Шанхайской конвенции, после которой в российском праве понятие «экстремизм» появилось как полноценный юридический термин.

Необходимость принятия в Российской Федерации закона для регулирования борьбы с экстре-

¹ Кренделев Д. Н., Селяков Н. А. Историческая периодизация экстремизма в России // Юридические записки. 2014. № 3. С. 12.

мизмом была очевидна как научным кругам, так и представителям государственной власти, однако принятия данного нормативно-правового акта новообразованному государству пришлось ждать в течение 11 лет. После событий 1991 г. с карты мира исчезло такое государство как СССР, но Российская федерация, ставшая его правопреемницей, унаследовала не только разоренное хозяйство огромной страны, но и идеологические стереотипы, в частности отношение к рассматриваемому понятию. И первую очередь для российского правительства 1990-х приобрело важность понимание термина «политический экстремизм».

Впервые термин «экстремизм» появился в тексте указа Президента РФ № 1308, который содержал положения о мерах охраны конституционного строя, в том числе от «экстремистских политических целей» неизвестных группировок. После этого, предпринимался ряд попыток разработки данной области в 1995 и 1997 гг., однако момент действительно активного начала преобразований в данной области относится к 1998 г. и связан с докладом, подготовленным общественной организацией ИНДЕМ – «информатика для демократии». В первую очередь, в тексте данного доклада была четко сформулирована главная проблема, с которой столкнулись законодатели, а именно искаженная трактовка термина «экстремизм». Указывалось на то, что данное понятие не должно восприниматься в значении «борьбы с инакомыслием» как способ подавления оппозиционных сил. На примеры подобного отношения указывает ИНДЕМ, описывая реакцию Государственной Думы на созда-

ние вышеупомянутой «Комиссии»: в своем постановлении данный орган выказывает опасения по поводу «подрыва конституционных основ» как следствия действий главы государства¹.

Федеральный закон № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в короткие сроки прошел все три чтения в Государственной Думе, и 25 июля 2002 г. вступил в силу, вызвав значительный общественный резонанс. Об этом свидетельствует количество обращений Президенту РФ от различных правозащитных организаций с просьбой предотвращения публикации данного закона. Все они высказывали опасения о том, что данный законодательный акт будет способствовать ущемлению прав граждан².

Что касается изменений закона, здесь следует заметить, что за 12 лет своего существования он выдержал 10 редакций, но наибольшую важность, на мой взгляд, представляют четыре из них. В первую очередь, это поправки, внесенные Федеральным законом № 148-ФЗ 27 июля 2006 г., существенно изменяющие понимание понятия «экстремистская деятельность», включающие в него защищающие государственных служащих пункты и формирующие ряд новых признаков данного яв-

¹ Доклад о целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России (подготовлен при поддержке Администрации Президента Российской Федерации). М.: Индем. 1999. С. 3.

² *Солдатов А., Бороган И., Латышева М., Ставицкая А.* Журналисты и терроризм: российское законодательство о терроризме и свобода слова. М.: Права человека, 2008. С. 124.

ления. Далее это изменения по Федеральному закону № 211-ФЗ от 24 июля 2007 г., которые учредили обязательную публикацию в открытом доступе перечня организаций, подвергшихся суду по положениям вышеупомянутого федерального закона. Федеральный закон № 255-ФЗ ввел новую категорию «символики экстремистских организаций», и наконец, Федеральный закон № 179-ФЗ расширяющий сферу применения уголовной ответственности, а также вносящий коррективы в полномочия Президента и компетентных органов по борьбе с экстремизмом.

Рассматриваемый Федеральный закон состоит из преамбулы и 17 статей, которые условно можно разделить на несколько групп:

- ст.ст. с 1 по 4 носят организационный характер, определяя основные понятия темы и методы противодействия экстремистской деятельности;
- ст.ст. с 5 по 8 содержат в себе положения, призванные не допустить осуществление экстремистской деятельности;
- ст.ст. с 9 по 16 определяют ответственность за осуществление экстремистской деятельности различными субъектами;
- ст. 17 выступает в роли связующего звена между законодательством РФ по борьбе с экстремистской деятельностью и нормами международного права.

Как видно из ст. 1 рассматриваемого Федерального закона, происходит отказ от определения единого четкого понятия «экстремизм». Вместо этого законодателем приводится закрытый, т. е. не позволяющий отнести к «экстремизму» что-либо

иное, список действий, которые являются проявлениями даже не первоначального термина, а «экстремистской деятельности». На мой взгляд, подобные действия законодателя, направленные на введение нового юридического термина не только оправданы, но и необходимы. Уже упоминалось о том, что может возникнуть опасность искажения термина под влиянием определений других наук. Для Федерального закона, первостепенная задача которого в защите граждан РФ от проявлений экстремизма, необходим узкий и конкретизированный термин, способный выразить суть первоначального понятия, и при этом максимально снизить риск неверного толкования.

Трактовка трех других терминов, а именно «экстремистской организации», «экстремистских материалов» и «символики экстремистской организации», являющихся основополагающими для данной темы, дается с опорой на трактовку вышеупомянутого понятия «экстремистская деятельность». Однако стоит отметить особое выделение в тексте закона отдельным положением «трудов руководителей НСДРП Германии и фашистской партии Италии» среди всех экстремистских материалов.

Федеральный закон № 114-ФЗ предоставляет государству обширные полномочия в борьбе с экстремистской деятельностью, рамки которой, хотя и сформулированы в жесткой форме, но подразумевают возможность широкой трактовки в правоприменительной практике. И о примерах такой трактовки стоит сказать отдельно.

За последние несколько лет число дел об экстремизме значительно увеличилось. Генеральный

прокурор РФ Ю. Я. Чайка, анализируя в своем докладе практику реализации антиэкстремистского законодательства в 2011 г., отмечает увеличение общей активности преступников в данной области¹. Это что позволяет сделать предположение о том, что в последние годы борьба с экстремизмом в России приобрела особый масштаб как общественное явление. И здесь, следует перейти к непосредственному рассмотрению существующей правоприменительной практики.

Деятельность общественных организаций и религиозных объединений в контексте осуществления экстремисткой деятельности регулируется тремя статьями Федерального закона № 114-ФЗ: 7, 9 и 10, что позволяет говорить о том, что именно в лице вышеназванных субъектов государство видит основную опасность экстремизма. На сайте Министерства Юстиции РФ опубликованы несколько открытых списков некоммерческих общественных организаций, содержащих как перечень НКО, чья деятельность приостановлена в соответствии со ст. 7 рассматриваемого закона, так и перечень запрещенных на территории России объединений. Второй список на данный момент содержит 42 организации, и у значительной части из них можно выделить националистические черты.

1. Движение против нелегальной иммиграции, основанное в 2002 г., ставило своей целью реше-

¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации // <http://genproc.gov.ru>

ние проблемы увеличения числа нелегальных иммигрантов, преимущественно из стран ближнего зарубежья, в России. Однако в ходе своей деятельности, данная организация многократно подвергалась критике и обвинениям со стороны правозащитных организаций¹ в пропаганде расизма и разжигании межнациональной розни, что привело к ее официальному запрету решением Московского городского суда в апреле 2011 г. Данное решение было обжаловано, но оставлено без изменений вышестоящим судом. вызвало широкий общественный резонанс, в частности по вопросам допустимости националистических организаций в России как таковых. Появилась значительная часть высказываний, отмечающих возможность отрицательных последствий подобных действий и высказывающих опасения по поводу формирования «националистического подполья» в связи с ликвидацией официальных националистических организаций.

2. *Национал-большевистская партия*, существовавшая с 1993 по 2007 гг. была запрещена как экстремистская организация решением Московского городского суда. Причиной данного запрета послужили три конкретных эпизода в деятельности организации, рассматриваемых в ходе дела. Значительную роль сыграл и тот факт, попытки запрета Национал-большевистской партии предпринимались и ранее, в 2003 и 2005 гг., но в первом случае решение суда игнорировалось членами организации, в то время как второе решение было

¹ Заявление для прессы 01 ноября 2010 г. // Сайт Виталия Трофимова // <http://ttrofimov.ru>

официально отменено Верховным судом. Следует заметить, что «партия» неоднократно предпринимала попытки регистрации в качестве политической партии РФ, и как следствие приобретения статуса законной оппозиции, но ни одна из этих попыток не увенчалась успехом. Все это дало повод для появления комментариев к данному процессу, в которых присутствовала критика недостаточно весомых обстоятельств дела, и как следствие трактовка запрета данной организации в качестве политической акции.

В 2010 г. бывший лидер упомянутой организации Э. Лимонов основал партию «Другая Россия», не являющуюся официально зарегистрированной политической партией на данный момент. Заместитель генерального прокурора РФ В. Гринь поставил ее в один ряд с «непримиримой оппозицией»¹.

Помимо политических организаций значительную часть уже упомянутого перечня запрещенных НКО Минюста составляют различные религиозные объединения, если быть точным, в списке приведено 18 наименований религиозных организаций отличающихся, в том числе и по признаку самоидентификации в рамках одной из религий, и их обвинения в осуществлении экстремистской деятельности разнятся.

3. Региональная организация «Свидетели Иеговы» решением Самарского областного суда была запрещена в мае 2014 г. в связи с осуществ-

¹ Прокуратура причислила «непримиримую оппозицию» к пособникам террористов // Lenta.ru // <http://lenta.ru>

лением экстремисткой деятельности¹. Главным основанием для вынесения приговора стало установление факта распространения экстремистской литературы, перечисленной в отдельном перечне Минюста РФ, и проповедующей исключительность религии «Свидетелей Иеговы» по сравнению с другими. При этом участники организации открыто говорят о том, что деятельность общества будет перенесена «в подполье», т. е. фактически общество продолжит функционировать, следовательно, можно говорить о том, что в данном случае запрет организации не смог устранить очаг экстремисткой деятельности, но лишь затруднил для государства возможность ее регулирования в дальнейшем.

4. *Религиозная группа «Джамаат мувахидов»* была официально запрещена в октябре 2007 г. решением Ленинского районного суда г. Астрахани. Согласно материалам дела, данная Группа осуществляла пропаганду нетерпимости к лицам не исповедующим ислам, и вела подготовку серии терактов в г. Астрахань. Данный процесс вызвал резкую критику со стороны приверженцев религии Ислам, которые ставили под сомнение объективность проведенной в ходе следствия религиозно-экспертной экспертизы, что являлось свидетельством отсутствия достаточно весомых доказательств вины Группы².

¹ Pavlukevich V. Jehovah's Witnesses go underground in Samara // Open democracy // <https://www.opendemocracy.net>

² На слушаниях по делу об «астраханских экстремистах» не представлено доказательств вины – адвокат // Ислам и мусульмане в России и мире // <http://www.islamnews.ru>

В 2008 г. эксперты МВД РФ высказали точку зрения о том, что наибольшую опасность с точки зрения угрозы экстремизма представляют сатанистские организации, а не исламские¹. Следовательно, на основе всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что регулирование деятельности религиозных организаций осуществляется в соответствии с законодательством РФ и не несет в себе какого-либо дискриминационного подтекста в отношении тех или иных народов или религиозных групп.

Как неоднократно говорилось выше, текст рассматриваемого Федерального закона подразумевает возможности широкой трактовки, и сейчас речь здесь идет об одном из базовых положений закона об экстремизме: пропаганде тех или иных общественно опасных идей и учений. До недавнего времени, приведенная в тексте формулировка, а именно союз «и» между словами «пропаганда» и «публичное демонстрирование»² нацистской символики давал правоохранительным органам право привлечения к ответственности лиц за любое использование нацистской символики в публичном пространстве, при этом цели данного использования зачастую не учитывались. И только 15 апреля 2015 г., в преддверии 70-ой годовщины победы

¹ Эксперты МВД РФ считают, что *сатанисты* опаснее радикальных исламистов // NEWS.ru.com // <http://www.newsru.com>

² Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 08 марта 2015 г.) «О противодействие экстремистской деятельности» // Российская газета. 2002. 09 марта. № 138–139.

СССР в Великой Отечественной Войне Роскомнадзор объявил свою официальную правовую позицию относительно использования данного положения, установив, что демонстрация экстремистских материалов без целей пропаганды не является экстремистской деятельностью, и как следствие не может регулироваться законом № 114-ФЗ. Без этой трактовки закон просуществовал 16 лет, и за это время значительное количество граждан были привлечены к ответственности с учетом неточной формулировки. Достаточно привести примеры, имевшие место перед самым изданием комментария Роскомнадзора.

5. Следственный комитет г. Москвы возбудил *уголовное дело по факту продажи фигурок солдат* и офицеров в военной форме Вермахта, содержащей нацистскую символику¹.

6. Промышленный районный суд г. Смоленска приговорил к штрафу *гражданку РФ журналистку П. Петрусеву за размещение в соц. сети фотографии* г. Смоленска времен оккупации его немецкими войсками во время Великой Отечественной Войны. Изображение было взято Петрусевой с открытого интернет-ресурса, специализирующегося на исторических фотографиях, который к ответственности по данному составу не привлекался².

¹ В Москве возбуждено уголовное дело по факту продажи изделий с нацистской символикой // сайт Следственного РФ // <http://sledcom.ru>

² Суд оставил в силе приговор журналистке, опубликовавшей фото оккупированного Смоленска // Информационное агентство России // <http://tass.ru>

Помимо правоприменительной практики, связанной с изъянами текста законодательного акта, значительный общественный резонанс вызывают так же «политические» дела, а именно процессы.

7. Председателю Адыгейской национальной организации Всероссийского общества охраны природы В. Бриниху были предъявлены обвинения в разжигании межнациональной розни в его статье «Молчание ягнят», посвященной проблеме загрязнения окружающей среды работающим на территории республики свиноводческим комплексом. В. Бриних осуществлял попытки привлечения внимания к данной проблеме в течение нескольких последних лет. В 2014 г. Арбитражный суд республики Адыгея фактически признал объективность высказываемой экологом критики в адрес ЗАО «Киевско-Жураки АПК»¹.

Владельцем экологически опасного предприятия является член Совета Федерации Федерального Собрания России Вячеслав Дерев, и именно с его широкими властными полномочиями связывают привлечение В. Бриниха к ответственности за экстремистскую деятельность, упоминая имевшие место ранее попытку подкупа природозащитника и кампанию в СМИ направленную против В. Бриниха². В настоящий момент Верховный Суд республики Адыгея признал статью «Молчание ягнят»

¹ Решение Арбитражного суда республики Адыгея по делу № А01-239\2013 от 09 декабря 2013 г. // <http://ewnc.org>

² Рудомаха А. В отношении Валерия Бриниха возбудили заказное уголовное дело в связи с его борьбой против компании сенатора Дерева // Экологическая вахта по северному Кавказу // <http://ewnc.org>

экстремистским материалом, при этом общественность отмечает большое количество процессуальных нарушений в рамках судебного заседания, дающие повод рассматривать процесс в качестве инсценировки, имеющей под собой политические мотивы¹.

В настоящее время можно говорить о выделении отдельной группы экстремистских составов связанных с темой взаимоотношений РФ и Украины.

8. В Орловской области в настоящее время идет суд над *школьным учителем А. Бывшевым*, который обвиняется в экстремизме на основании публикации в соц. сети стихотворения в поддержку Украины, содержащего, в том числе, критику действий правительства РФ в отношении Крымского региона².

Развивая тему политических мотивов в борьбе с экстремизмом нельзя обойти вопрос об использовании антиэкстремистского законодательства в борьбе с оппозицией существующей власти. Этот вопрос в современной России стоит достаточно остро, и о его важности свидетельствуют слова президента РФ В. В. Путина, сказанные им на заседании коллегии ФСБ в апреле 2014 г. Глава государства акцентирует внимание на необходимости разделения официальной оппозиции и лиц, осу-

¹ В Адыгее закручивается новый виток репрессий против Валерия Бриниха // Экологическая вахта по северному Кавказу // <http://ewnc.org>

² Жилин И. Как такой человек может работать в школе? // М.: Новая газета. 2015. 03 апреля. № 34.

ществляющих экстремистскую деятельность, указывая на разницу используемых методов¹.

Существует точка зрения о том, что антиэкстремистское законодательство направлено, в первую очередь, против сил оппозиции. Но в какой степени оно действительно сказывается на отдельных ее представителях?

9. Д. Семенов, являющийся активным деятелем оппозиции в Чувашии, был привлечен к ответственности за распространение экстремистских материалов. Правонарушение, совершенное гр. Семеновым, состоит в том, что он разместил на своей странице в соц. сети изображение главы правительства РФ Д. А. Медведева в папахе на провокационном фоне «флага с надписью на арабском языке»².

Приведенные выше примеры наглядно демонстрируют формирование новой тенденции в борьбе с экстремизмом в России, а именно усиление противодействия экстремистской деятельности в сети интернет. Большая часть рассмотренных дел, тем или иным образом связана с размещением информации в открытых сетевых источниках. Активные действия правоохранительных органов в этом направлении послужили поводом к появлению дискуссии о формировании в России явления «*интернет-цензуры*».

¹ Путин призвал ФСБ разделять оппозиционную деятельность и экстремизм // РИА новости // <http://ria.ru>

² ФСБ предъявила Дмитрию Семенову обвинение в экстремизме за шутивную картинку // Открытая Россия // <https://openrussia.org>

Вопросы об осуществлении экстремисткой деятельности средствами массовой информации регулируются, текстами двух федеральных законов. В первую очередь следует сказать о ст. 8 и ст. 11 рассматриваемого Федерального закона № 114-ФЗ, прописывающих порядок действий государственных органов в случае выявления экстремизма в деятельности СМИ. Но важно сказать и том контексте, в котором упоминается экстремистская деятельность в основном нормативно-правовом акте для всех деятелей СМИ, а именно о Федеральном законе № 2124- I.

Понятие «экстремизм», присутствует в двух статьях Федерального закона «О СМИ», и в обоих случаях происходит отсылка к тексту Федерального закона «О противодействии экстремисткой деятельности». Ст. 4 относит осуществление экстремисткой деятельности к одному из случаев злоупотребления свободой массовой информации, и как следствие являющихся противоправными.

При этом следует отдельно сказать о порядке, в котором осуществляется прекращение деятельности того или иного средства массовой информации. Согласно ст. 8 закона № 114-ФЗ, первой санкцией государства в отношении совершивших правонарушение СМИ должно являться предупреждение, содержащее в себе указание на конкретное обоснование его принятия, а именно на недопустимое содержание публикуемых материалов.

Из описанного выше видно, что правоохранительные органы имеют обширные полномочия в области контроля СМИ, а возвращаясь к уже упомянутой выше проблеме Федерального закона №

114-ФЗ – размытости формулировок – можно сделать вывод о том, что государство имеет значительные возможности для применения антиэкстремистского законодательства в политических целях. Здесь речь, в первую очередь, идет о проблеме запрета независимых СМИ представляющих оппозицию существующей власти.

Особое значение данная проблема приобретает в связи с публикацией материалов в свободном доступе, возможности их обновления в режиме реального времени, что затрудняет реализацию политики жесткого контроля. Долгое время сеть интернет оставалась пространством свободным от государственного вмешательства. Поворотной точкой в изменении данной ситуации стал закон, принятый Государственной Думой 28 декабря 2013 г. и вносивший изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а именно наделяющий органы государственного контроля полномочиями, осуществлять блокировку интернет-сайт во внесудебном порядке. Закон вступил в силу с 01 января 2014 г., и в народе получил название «Закон Лугового» по имени его автора депутата от партии ЛДПР. Особенностью существования вышеупомянутого нормативно-правового акта являются размытые формулировки, о которых много говорилось в контексте закона № 114-ФЗ, но в отличие от упомянутого федерального закона, двоякой трактовкой помимо конкретных понятий обладают и отдельные положения. Так, блокировка сайта формально не означает закрытия издания, т. к. подразумевает возможность снятия при ликвидации ма-

териалов послуживших поводом к применению нормы, однако представители интернет-СМИ отмечают что фактически запрет доступа к сайту является окончательным «приговором»¹.

10. В марте 2014 г. *был закрыт доступ сразу к нескольким крупнейшим оппозиционным СМИ в России*². Среди них оказались интернет-газета «Грани.ру» существующая с 2000 г. и позиционирующая себя в качестве ресурса «гражданского сопротивления»³, сайт известного шахматиста и активного деятеля оппозиции в современной России Г. Каспарова «kasparov.ru» и общественно-политическое издание «Ежедневный журнал» (ej.ru). В комментарии Роскомнадзора сообщалось, что причиной блокировки стали содержащиеся на сайтах материалы, призывающие к противоправной деятельности и участию в массовых мероприятиях, противоречащих установленным нормам, фактически трактующиеся как призывы к экстремизму⁴. При этом конкретные ссылки на материалы, послужившие причиной блокировки, представлены не были.

¹ Блокировка без границ // Ведомости. 2015. №3787.

² Роскомнадзор заблокировал доступ к порталам «Грани.ру», «Каспаров.ру», «Ежедневному журналу» и ЖЖ Навального // NEWS.ru.com // <http://www.newsru.com>

³ Березовская Ю. В России идёт зачистка СМИ // Amnesty international. Россия // <http://amnesty.org.ru>

⁴ Глухов А. Жалоба «Граней.ру» в ЕСПЧ: блокировка сайта противоречит российскому законодательству и Европейской конвенции о правах человека // Открытая Россия // URL: <https://openrussia.org>

Руководство заблокированных сайтов предпринимало попытки оспорить решение прокуратуры, но ни одна из них не привела к желаемому результату. 06 мая 2014 г. Таганский суд г. Москвы подтвердил законность предпринятых в отношении сайта «Грани.ру» действий, и оставил в силу блокировку интернет-ресурса. 06 августа 2014 г. Хамовнический суд г. Москвы вынес схожее решение и в отношении иска по сайту «Каспаров.ру», в октябре того же года уже Московский городской суд окончательно подтвердил правомерность осуществленной блокировки¹. Однако, апеллируя к факту запрета всего сайта на основании единичного материала, который был упомянут Роскомнадзором лишь в скорректированном варианте постановления и не имел в своем содержании, по мнению заявителей, противоправных норм, представители заблокированных изданий подали жалобы в международные суды в марте 2015 г.

В заявлении от представителей сайта «Грани.ру» в Еропейский суд по правам человека главным мотивом стал неконституционный характер «Закона Лугового» и его противоречие федеральному закону «О СМИ».

По моему мнению, интерес к проблеме международной общественности служит еще одним показателем того, что существующее в России антиэкстремистское законодательство нуждается в коррекции.

Необходимость доработок законодательства в этой области, на мой взгляд, не вызывает сомне-

¹ Мосгорсуд отказал в снятии блокировки с Каспаров.Ру // Роскомсвобода // <http://rublacklist.net>

ний, так как анализ правоприменительной практики Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» наглядно продемонстрировал главные его проблемы, которые можно обобщить в отдельный список:

- Широкая трактовка понятия «экстремизм», включающая в себя большой круг определений помимо основного признака, а именно действий, непосредственно связанных с насилием или его угрозой.

- «Размытые» формулировки, подразумевающие возможность многозначных толкований, как следствие, наделяющие правоохранительные органы широкой автономией в применении закона.

- Нарушение положениями антиэкстремистского законодательства неотъемлемых прав и свобод человека.

- Применение Федерального закона № 114-ФЗ в качестве средства политической борьбы против оппозиции.

В процессе анализа осуществляемой РФ антиэкстремистской политики, был выявлен значительный ряд проблем и недочетов, связанных как с законодательной стороной данного вопроса, так и с его правоприменительной практикой. Было установлено, что на данный момент законодательство РФ в области борьбы с экстремизмом, чьим «ядром» является Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» подвергается критике как внутри страны, так и на международном уровне, по сходным положениям.

Было установлено, что в изъяны существующего законодательства связаны, главным образом, с двумя факторами:

Размытость положений антиэкстремистского законодательства, приводящая к искаженной трактовке, умаляющей прописанные в конституции РФ права и свободы человека и гражданина.

Широкие полномочия правоохранительных органов в области применения существующего законодательства, что поднимает вопрос об осуществлении правосудия органами, неуполномоченными на это действие Конституцией РФ.

Данный факт дает предпосылки к поднятию глобального вопроса о конституционности существующего законодательства.

Библиографический список:

1. Доклад о целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России (подготовлен при поддержке Администрации Президента Российской Федерации). М.: Индем, 1999.

2. Политология: Словарь / Под ред. проф. В. Н. Коновалова. Ростов-н/Д.: Изд-во РГУ, 2001.

3. Политическая наука: Словарь-справочник / Авт. и сост. И. И. Санжаревский. Изд. 6-е, испр. и доп. Тамбов, 2014.

4. *Телегин Г. И.* Основные этапы формирования экстремизма как противоправного деяния в России // *Юридический мир.* 2003. № 1.

5. *Кренделев Д. Н., Селяков Н. А.* Историческая периодизация экстремизма в России // *Юридические записки.* 2014. № 3.

6. *Солдатов А., Бороган И., Латышева М., Ставицкая А.* Журналисты и терроризм: российское законодательство о терроризме и свобода слова. М.: Права человека, 2008.

7. *Pavlukevich V.* Jehovah's Witnesses go underground in Samara // Open democracy // <https://www.opendemocracy.net>

8. *Рудомеха А.* В отношении Валерия Бриниха возбудили заказное уголовное дело в связи с его борьбой против компании сенатора Дерева // Экологическая вахта по северному Кавказу // <http://ewnc.org>

9. *Жилин И.* Как такой человек может работать в школе? // М.: Новая газета. 2015. 03 апреля. № 34.

10. *Березовская Ю.* В России идёт зачистка СМИ // Amnesty international. Россия // <http://amnesty.org.ru>

11. *Глухов А.* Жалоба «Граней.ру» в ЕСПЧ: блокировка сайта противоречит российскому законодательству и Европейской конвенции о правах человека // Открытая Россия // URL: <https://openrussia.org>

ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ

А. Г. РИХТЕР

*Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы
СМИ, директор, доктор филологических наук,
профессор (1010, Австрия, Вена, Вальнерштрассе
6; тел.: +43 1 514 36 6800; рт-fom@osce.org)*

ЗАПРЕТ ПРОПАГАНДЫ ВОЙНЫ И РАЗЖИГАНИЯ НЕНАВИСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Ключевые слова: свобода выражения мнения; свобода СМИ; пропаганда войны; подстрекательство к ненависти; МПГПП; Комитет ООН по правам человека; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации; Совет Европы; ЕСПЧ; ЕКПЧ.

Аннотация: В настоящей работе предпринята попытка критически подойти к существующим в международном праве запретам пропаганды войны, ненависти и вражды, в контексте существующих гарантий свободы выражения мнения и свободы СМИ. Акцент при этом сделан на ст. 20 (запрет пропаганды войны и подстрекательства к ненависти) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и на примерах ее

толкования. Рассматриваются правовые определения ключевых с точки зрения реализации этого запрета понятий, как «пропаганда», «ненависть» и «подстрекательство». В статье содержится анализ официальной позиции по вопросу о пропаганде в ходе украинского конфликта, которая была изложена Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Цель работы – определение грани, за которой пропаганда запрещена в международном праве и, следовательно, подлежит запрету в национальном законодательстве.

В 2014 г. отмечалась столетняя годовщина начала Первой мировой войны. В этой связи стоит вспомнить о предъявленном Австро-Венгрией ультиматуме Сербии, который предшествовал боевым действиям. Одним из главных требований ультиматума было прекращение националистической пропаганды, поскольку она подстрекала к враждебным действиям. В нем также содержалось требование о наказании лиц, находящихся на гражданской и военной службе Сербии, которые занимались организацией антимонархической пропаганды как внутри страны, так и за рубежом, в Боснии и Герцеговине¹.

В ходе нынешнего конфликта на Украине и вокруг нее, который некоторые уже рассматривают в качестве пролога к третьей мировой войне, были выдвинуты острые обвинения и контробвинения в

¹ *Kearney M. G. The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007. P. 23–24.*

распространении пропаганды войны и ненависти. С течением времени этот вопрос стал предметом политической дискуссии, научных конференций и темой различных публикаций¹.

Позиция Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

Подписанием в 1975 г. хельсинкского Заключительного акта, которым был заложен фундамент Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), государства-участники обязались, среди прочего, содействовать в отношениях друг с другом «созданию атмосферы доверия и уважения между народами, отвечающей их обязанности воздерживаться от пропаганды агрессивных войн» против другого государства-участника². Принятые в рамках ОБСЕ обязательства, не являясь юридически обязательными, тем не менее устанавливают или подтверждают принципиальные моменты.

¹ См., напр., конференцию «The Menace of Unreality: Combatting Russian Disinformation in the 21st Century». Legatum Institute, London, 2014; *Pomerantsev P., Weiss M. The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money, Special Report, Institute of Modern Russia, New York, 2014; Analysis of Russia's Information Campaign Against Ukraine by NATO Strategic Communications Centre of Excellence, Riga, 2014; Borajan D. The Baltics: Facing up to Russia's Information War. How NATO/EU Strategic Communication Efforts Could Tackle the Issue of Russia's Threat in the Baltic States. London, 2015.*

² Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт, г. Хельсинки (1975) (Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act, Helsinki.) // <http://www.osce.org>

Спустя почти 40 лет, в 2014 г., Представителю ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ) Дунье Миятович пришлось неоднократно обращаться к органам государственной власти с призывом прекратить бесконтрольное распространение такой пропаганды.

Ключевым документом в этом отношении стало Коммюнике о пропаганде во время конфликтов, в котором Д. Миятович дала ясно понять государствам-участникам ОБСЕ, что им не подобает противодействовать пропаганде введением цензуры. Эффективно нейтрализовать воздействие пропаганды можно только формированием отлаженной, открытой, плюралистичной и динамичной медиасреды. Миятович подчеркнула, что пропаганда опасна, когда она доминирует в общественной сфере и мешает людям свободно формировать свое мнение, тем самым деформируя плюрализм и открытый обмен идеями¹.

Миятович напомнила об уже имеющихся инструментах, предназначенных для предотвращения предвзятой и вводящей в заблуждение информации. К ним относятся правила о сбалансированности и точности вещания; независимость органов, регулирующих СМИ; гарантии сохранения общественного вещания, специально предназначенного для того, чтобы отражать все точки зрения; четкое разграничение в журналистике изложения фактов

¹ Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о пропаганде во время конфликта, Вена (15 апреля 2014 г.) // <http://www.osce.org>

и выражения мнений; прозрачность структуры собственности СМИ и т. д.¹

Действительно, противостоянием от риторики ненависти служит жизнеспособная система свободных СМИ. Ни одна частная медиакомпания не в состоянии в одиночку овладеть умами современной аудитории, сея идеи разрушения. Функцию раннего предупреждения в этом отношении играют действующие в области СМИ органы саморегулирования и совместного регулирования. И напротив, наличие системы СМИ, в которой государственные средства вещания занимают доминирующее положение и пытаются контролировать настроение населения, используя стандартный пропагандистский набор «подавления, искажения, передергивания и фабрикации»², создает среду, в которой такая угроза становится реальной.

Еще в самом первом своем коммюнике в 2014 г. ПССМИ напомнила государствам-участникам о положениях МПГПП, который позволяет вводить лишь такие ограничения, которые четко прописаны в национальном законодательстве, применяя их только тогда, когда необходимо защитить другие основополагающие ценности и права³. Она отметила, что, на ее взгляд, во все времена, и особенно в трудные времена, отключение телеканалов не является ответом на пропаганду, поскольку влечет за

¹ Ibid.

² *Lumley F. E. The Propaganda Menace. New York: D. Appleton – Century Company, 1933. P. 116–117.*

³ Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по поводу отключения телевизионных каналов, Вена (27 марта 2014 г.) // <http://www.osce.org>

собой произвольные и политически мотивированные действия: «введение ограничений на свободу СМИ ради политической выгоды ведет к цензуре, а, однажды начавшись, цензура никогда не кончается». Решение лежит в плоскости расширения дискуссии и плюрализма СМИ, что проблематично в странах с преобладанием государственных и контролируемых государством СМИ, поскольку они могут быть легко использованы для распространения государственной пропаганды¹.

ПССМИ возражает против введения и других ограничений, таких как запрет на въезд российских журналистов или их изгнание из правительственных пресс-центров на Украине². В своих коммюнике ПССМИ прямо ссылается на международные нормы. Положение дел с применением этих норм на протяжении многих десятилетий остается непростым.

Международные нормы

Идея «морального разоружения» считается одним из важнейших элементов общей политики по сохранению мира. Она заключается в том, чтобы не искушать людей подстрекательством к агрессивной войне. Эта идея была впервые выдвинута Польшей в Лиге Наций в 1931 г.; на рассмотрение Организации Объединенных Наций ее впервые предложил Советский Союз в 1947 г. На тот момент либеральные демократии не поддержали про-

¹ Ibid.

² Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по вопросу отказа во въезде журналистам из одного государства-участника ОБСЕ в другое. Вена (3 апреля 2014 г.) // <http://www.osce.org>

екты резолюций, направленных против «пропаганды войны» и «идеологической агрессии», сказав, что дорога к миру лежит не через подавление свободы слова, а через просвещение и разоблачение поджигателей войны¹.

В годы холодной войны обе ее стороны использовали пропаганду в качестве своего основного оружия, а СССР и его союзники широко прибегали к глушению иностранных радиопередач, вероятно, видя в нем средство защиты от идеологического оружия противника. В то же время такое глушение радиосигналов – хотя Советский Союз редко признавал и сам его факт – почти никогда не объяснялось задачами борьбы с пропагандой войны или дискриминационной риторикой. Оно оправдывалось тем, что западные передачи имели в целом агрессивную, «враждебную и подрывную» направленность против идеологии и внутреннего порядка социалистических стран. Собственно говоря, глушение было принципиально осуждено в Международной конвенции электросвязи 1947 г., а также Генеральной Ассамблеей ООН в 1950 г.²

Сохраняет свою актуальность для целей исследования вопроса и почти забытое международное соглашение, которое не применяется на практике. Заключенный в 1936 г. в рамках Лиги Наций договор – Международная конвенция об использова-

¹ *Murty B. S. The International Law of Propaganda: The Ideological Instrument and World Public Order. New Haven: Kluwer, 1989. P. 233–234.*

² *International Telecommunication Convention, Atlantic City (1947); UN GA Res. 424 (V) (14 December 1950) // <http://daccess-dds-ny.un.org>*

нии радиовещания в интересах мира¹ – обязывает государства «ограничивать выражение тех мнений, которые представляют собой угрозу международному миру и безопасности». Эта конвенция, участниками которой, по крайней мере формально, все еще остаются несколько современных государств (в том числе, Российская Федерация, Латвия и Эстония), обязывает правительства запрещать и прекращать на своих территориях передачу любых программ, которые «по своему характеру направлены на подстрекательство населения любой территории к действиям, несовместимым с внутренним порядком или безопасностью какой-либо территории». В этом акте не проводятся различия между высказываниями государства и высказываниями частных лиц. Кроме того, Конвенция запрещает распространение ложных новостных сообщений².

Эта конвенция является полезным напоминанием о балансе свободы выражения мнения и обязательства не допускать пропаганды войны и риторики ненависти. В международно-правовых условиях, сложившихся после Второй мировой войны лучшей иллюстрацией этого баланса служат ст.ст. 19 и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах. Первая из них гласит:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

¹ International Convention concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace, Geneva (23 September 1936) // <https://treaties.un.org>

² Ibid.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в п. 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- a) для уважения прав и репутации других лиц;
- b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения»¹.

Указанные положения ст. 19 МПГПП, касающиеся свободы выражения мнения и ее возможного ограничения, уже давно стали предметом тщательного изучения и цитирования, тогда как ст. 20 и в научных, и в политических кругах акцентируется крайне редко. В этой статье говорится:

«1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации,

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г. // <http://www.un.org>

вражде или насилию, должно быть запрещено законом»¹.

В частности, в ходе работы над формулировками п. 1 ст. 20 американские представители отмечали, что наиболее эффективным способом противостояния пропаганде и разжиганию ненависти является «максимально свободное распространение информации, позволяющей людям знакомиться с фактами» и личная самодисциплина, «а не принятие законов, которые играют на руку тем, кто хотел бы попытаться полностью упразднить свободу слова»².

При этом общеизвестна и достаточно широко осознается важность усилий по предотвращению войн и дискриминации прав человека: современная история изобилует примерами того, как нагнетание агрессивных настроений и подстрекательство к расизму и нетерпимости приводили к военным действиям, геноциду и преступлениям против человечности. Пропаганда войны, а также призывы к дискриминации и насилию на почве национальной или расовой принадлежности либо убеждений влекут за собой нарушение основных прав человека, провозглашенных в МПГПП, а также являются посягательством на «достоинство, присущее всем членам человеческой семьи» и «их равные и неотъемлемые права», являющиеся «основой свободы, справедливости и всеобщего мира» (как ука-

¹ Ibid.

² *Kearney M. G. The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007. P. 119, 103.*

зано в преамбуле этого пакта)¹. Соответственно, пользование правом на свободу выражения мнения с целью пропаганды войны и ненависти направлено на нарушение прав человека и свобод социально слабых слоев населения и тем самым – против человечности как таковой.

Пропаганда войны и риторика ненависти

Оба пункта ст. 20 МПГПП органически взаимосвязаны. По сути, пропаганда войны является одной из форм подстрекательства к насилию посредством разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти. В свою очередь, подстрекательство к насилию зачастую приводит к прямой пропаганде войны и собственно к войнам. Изучение *travaux preparatoires* (черновой работы), связанной с формулированием ст. 20, дает основание утверждать, что в ее первом пункте речь шла о прямом подстрекательстве к войне, тогда как во втором – о предшествующей ему пропаганде войны в широком смысле этого понятия. Более того, некоторые государства специально настаивали тогда на сохранении второго пункта, поскольку запрещение лишь пропаганды войны само по себе не было бы эффективным средством обеспечения прочного мира и предупреждения конфликтов².

Ирландский исследователь М. Керни относит к числу ключевых аспектов подготовительной дискуссии по ст. 20 о запрещении пропаганды войны

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (International Covenant on Civil and Political Rights).

² *Kearney M. G. The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007. P. 128, 131.*

следующий вопрос. Сводится ли содержание этой категории к прямому «подстрекательству к войне» или же она охватывает также пропаганду, которая служит средством либо подготовки к будущей войне, либо недопущения мирного урегулирования возникающих споров¹?

Исследователи и тогда и сегодня склонны соглашаться в том, что запрещение пропаганды войны и риторики ненависти предполагает ответственность не только частных средств массовой информации и других компаний, но и органов государственной власти. М. Керни подчеркивает, что, хотя мощные медиакорпорации действительно способны по своей инициативе и своими силами распространять такую пропаганду, которой, допустим, ослабевшее правительство страны, раздираемой внутренними распрями, не в состоянии противодействовать, маловероятно, что такая пропагандистская кампания может быть «запущена без по меньшей мере скрытой поддержки третьего государства»².

Это соображение, высказанное во времена преобладания в мире традиционных СМИ, остается справедливым и сегодня, когда колоссальное значение приобретают социальные сети, блогеры и гражданская журналистика. В наши дни без спонсируемых органами государственной власти троллинга и распределенных атак на отказ в обслуживании (DDoS-атаки) пропагандистское манипулирование сознанием пользователей не было бы столь – или сколько-нибудь – эффективным.

¹ Ibid. P. 5–6.

² Ibid. P. 9, 101, 134. 142–145, 168.

Взаимосвязь ст.ст. 19 и 20 МПГПП

Изучение взаимосвязей и баланса между ст.ст. 19 и 20 в правовой практике – это исключительно интересное занятие, имеющее, впрочем, скорее отношение к искусству, чем к науке¹. Тем не менее процесс поиска этого баланса, несомненно, приближает нас к осознанию взаимодополняющего характера ценностей свободы слова и равенства².

Любому, кто интересуется этой взаимосвязью, неизбежно приходится обращаться к т. н. замечаниям общего порядка № 11 и № 34 Комитета ООН по правам человека (КПЧ ООН)³. Этот вопрос предметно рассматривается в Замечании общего порядка № 34, которое стало справочным руководством для любого, кто занимается изучением и толкованием положений МПГПП, касающихся свободы выражения мнения. В этом документе, в частности в п. 50, зафиксировано, что «любое ограничение, обоснованное ст. 20, должно также соответствовать п. 3 ст. 19», а далее, в п. 52, говорится, что «в каждом случае, когда государство-

¹ *Pech L.* Balancing Freedom of the Press with Competing Rights and Interests: A Comparative Perspective, in: Eoin O'Dell (ed.), *Freedom of Expression*. Aldershot: Ashgate, 2004. P. 3.

² *Colliver S.* Hate Speech Laws: Do they Work? in: Sandra Colliver (ed.), *Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination*. London: University of Essex, 1992. P. 363–376, 374.

³ Human Rights Committee (19th session), Geneva (29 July 1983). General Comment No. 11 «Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Art. 20)» // <http://www.ohchr.org>

участник ограничивает право на свободное выражение мнения, ему необходимо обосновывать запреты и их условия в строгом соответствии со ст. 19». Приведенные выводы, сделанные в Замечании общего порядка № 34, согласуются с мнениями, выраженными различными исследователями¹, в том числе на семинаре по ст.ст. 19 и 20 МППП, который был организован КПЧ ООН в 2008 г.²

Примечательно, что в более раннем Замечании общего порядка № 11, которое посвящено толкованию ст. 20 и соблюдению ее требований, такое прямое толкование отсутствует, а лишь отмечается, что между ст.ст. 19 и 20 не имеется по сути противоречия³.

Этот посыл о подчиненности ст. 20 ст. 19, равно как и другие положения Замечания общего порядка № 34, основаны на сообщениях («коммуникациях»), поступивших в КПЧ ООН и рассмотренных им. К сожалению, указанное соображение относительно взаимоотношения ст.ст. 19 и 20, основано

¹ Например, Manfred Nowak в своем монументальном труде *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary* (2nd rev. ed.). Kehl am Rhein: Engel, 2005. Первое издание книги вышло в 1993.

² *Callamard A. Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR* (2–3 October 2008), Geneva, 2008.

³ «[...] эти устанавливаемые запреты полностью соответствуют праву на свободу выражения мнения, содержащемуся в ст. 19, пользование которым влечет за собой особый долг и ответственность». Para. 2 of General Comment No. 11 (1983).

лишь на одном таком сообщении. Для наших целей тот конкретный случай имеет ограниченную ценность, поскольку касается жалобы о переводе учителя на неучительскую должность, после того как он постоянно распространял антисемитские воззрения в своем классе¹. На наш взгляд, малополезными являются и три других случая по ст. 20, которые за все время поступили на рассмотрение КПЧ ООН: в одном из них речь шла об антисемитских высказываниях, распространявшихся в записанном виде по телефону²; другой касался жалобы, поданной лицом, отрицавшим холокост³; а третий касался опубликования в местной газете открытого письма с призывом к изгнанию из города цыган⁴. Во всех трех случаях было признано, что свобода выражения мнения заявителями была ограничена правомерно. Объяснялось это существующим запретом разжигать межэтническую и межрелигиозную ненависть и целью защиты права национальных общин жить, не опасаясь подстрекательства к ненависти, чего в конкретных условиях добиться иными средствами было невозможно.

¹ Malcolm Ross v. Canada, Communication No. 736/1997, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000) // <http://www1.umn.edu>

² J. R. T. and the W. G. Party v. Canada, Communication No. 104/1981, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2, 25 (1984) // <http://www1.umn.edu>

³ Robert Faurisson v. France, Communication No. 550/1993, U.N. Doc. CCPR/C/58/D/550/1993 (1996) // <http://juris.ohchr.org>

⁴ Maria Vassilari, et al. v. Greece, Communication No. 1570/2007, U.N. Doc. CCPR/C/95/D/1570/2007 (2009) // <http://juris.ohchr.org>

Хотя у нас нет сомнений относительно органической взаимосвязи между всеми правами человека, возникают следующие сомнения в отношении обоснованности содержащегося в Замечании общего порядка № 34 вывода о соблюдении требований соответствия ст. 20 условиям ст. 19.

Во-первых, отметим, что сама по себе ст. 20 не устанавливает какого-либо права человека. Хотя в порядке очередности она следует за ст. 19, а некоторые авторы даже называют ее четвертым пунктом ст. 19, ст. 20, безусловно, устанавливает отдельную норму. Другие исследователи утверждают, что тесная взаимосвязь этих двух статей уходит корнями в историю их разработки¹.

Нам представляется, что ст. 20 скорее касается права на недискриминацию и права на жизнь, провозглашенных в ст.ст. 26 и 6 МПГПП. Она может толковаться также в контексте права на свободу мысли, гарантированного в ст. 18.

Ст.ст. 19 и 20 преследуют разные, хотя и взаимодополняющие цели. П. 3 ст. 19 предназначен для учета того вреда, который может быть нанесен свободой выражения мнения правам или репутации других лиц, интересам национальной безопасности, общественного порядка либо здоровью населения или нравственности, тогда как ст. 20 служит цели недопущения гибели и дискриминации людей.

¹ *Callamard A. Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR (2–3 October 2008), Geneva, 2008. P. 9.*

Во-вторых, мы усматриваем серьезные различия в модальности применения положений ст. 20 и п. 3 ст. 19. Ст. 20 МПГПП *требует* от государств принятия конкретных мер реагирования в виде прямого юридического *запрета* в законодательной форме (скорее всего, через нормы уголовного права), тогда как ст. 19 только *допускает* некоторые *ограничения* при определенных необходимых условиях («может быть... сопряжено с некоторыми ограничениями»)¹. Соответственно, ограничения, указанные в ст. 19, дозволяется устанавливать, тогда как положения ст. 20 являются обязательными к исполнению государствами.

В-третьих, мы не усматриваем самой необходимости приведения ст. 20 в соответствие со ст. 19. Для обеих статей существует более общий единый фундамент. В п. 1 ст. 5 МПГПП подчеркивается: «ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте». В этом смысле свободу выражения мнения следует толковать как *не распространяющуюся* на пропаганду войны и риторику ненависти, которые представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах.

Что касается условий ограничения свободы выражения мнения по указанным выше основаниям, то обычно ссылаются на норму п. 3 ст. 19, которая предписывает: ограничения должны быть *установлены законом*. Но о том же говорит и ст. 20. Здесь важнее следовать тому, что подразумевается под словом «закон». По этому вопросу, исходя из коммуникаций, рассмотренных в КПЧ ООН, в Замечании общего порядка № 34 правомерно указывается, что «закон» должен быть сформулирован достаточно четко, а информация о нем должна быть доступна широким слоям населения; более того, такой «закон» не должен наделять лиц неограниченными дискреционными полномочиями в отношении пределов ограничений, а сами ограничения должны соответствовать принципу соразмерности и не быть крупномасштабными.

Если анализировать ограничения в смысле популярного ныне требования об указании на их *необходимость в демократическом обществе*, то ст. 19 (МПГПП) в отличие от схожей с ней ст. 10 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ)¹ не упоминает об этом критерии. Причем указанный принцип необходимости ограничений в демократическом обществе не чужд МПГПП – он содержится в других его статьях (например, в ст.ст. 21 и 22). Напротив, ст. 20 по своему замыслу, хотя и не по формулировке, относит предусматриваемый ею запрет на пропаганду войны и риторику ненависти к числу высшей «необходимости в демократическом обществе».

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950) // <http://www.echr.ru>

В этой связи мы склонны согласиться с канадским исследователем Тоби Менделем, который считает, что скорее ст. 19 следует помещать в контекст ст. 20, поскольку она не должна допускать «более жесткого ограничения риторики ненависти, чем требуется п. 2 ст. 20»¹.

Мендель полагает, что противоположное мнение будет фактически заключать в себе первую угрозу потенциально взаимоувязанной матрице МПГПП. Второй угрозой стало бы расширительное толкование ст.ст. 19 и 20, позволяющее государствам принимать самые широкие законы для запрета выражения ненависти при формальном соблюдении положений этих статей. Третьей угрозой для согласованности ст.ст. 19 и 20 является обусловленность суждений об ограничениях их контекстом: представление о том, действительно ли те или иные слова наносят ущерб общественным интересам, определяется их значением и воздействием, что, в свою очередь, определяется контекстом².

По словам английского автора Д. Макголдрика, «запрет, вводимый в соответствии с условиями ст. 20, не может служить основанием для вывода о нарушении ст. 19»³. Эта точка зрения разделяется в классической работе Дж. Уиттона и А. Ларсона:

¹ *Mendel T.* Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech?, in: *Herz M., Molnár P.* (eds.) *The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses.* Cambridge: Cambridge University Press, 2012. P. 419.

² *Ibid.* P. 419–423.

³ *McGoldrick D.* *The Human Rights Committee: its role in the development of the International Covenant on Civil and Political Rights.* Oxford: Clarendon Press, 1991. P. 491.

они полагают, что п. 1 ст. 20 касается лишь «тяжкого узкого преступления, ...которое может и должно быть запрещено нормами национального законодательства». Сам по себе этот запрет не должен означать «большой угрозы для свободы слова»¹.

Определение понятия «пропаганда войны»

Для целей введения запрета на пропаганду войны и подстрекательство к ненависти необходимо установить значение ряда ключевых понятий, прежде всего «пропаганды».

Пропаганда не всегда рассматривается в качестве негативного явления. В англоязычном мире этот термин приобрел негативную коннотацию в связи со Второй мировой войной и всеобщим неприятием деятельности геббельсовского министерства пропаганды и образования. В 1928 г. ставший ныне классиком американский исследователь по вопросам пропаганды Эдвард Бернейс не только дал определение пропаганды как «последовательных неослабных усилий по созданию или формированию событий с целью оказания воздействия на отношение общественности к той или иной инициативе, идее или группе лиц», но и подробно описал плюсы пропаганды с точки зрения социального блага, просвещения и эмансипации женщин. Он пришел к следующему выводу: «Только грамотно пользуясь пропагандой, наше правительство, рассматриваемое в качестве постоянной управленческой структуры нации, будет в состоянии сохра-

¹ *Whitton J. B., Larson A. Propaganda: Towards Disarmament in the War of Words. New York: Oceana Publications, 1964. P. 256.*

нять тесную связь с общественностью, которая столь необходима в демократическом обществе»¹.

В русскоязычном мире восприятие этого термина претерпело некоторые изменения в связи с крушением СССР в 1991 г. В тот период пропаганда подверглась осуждению и высмеиванию, но только в ее коммунистическом, политическом и идеологическом смысле, в виде «советской пропаганды». Другие ее виды, такие как «пропаганда здорового образа жизни» или «пропаганда спорта», по-прежнему считались допустимыми и оправданными.

По мнению стоящей на страже свободы выражения мнения общественной организации «Ст. 19», в международном праве отсутствует согласованное определение пропаганды войны и риторики ненависти². Аналогичное соображение находим и у амстердамского исследователя Т. Макгунагла: понятия «война» и «пропаганда» – это два примера «терминов, проблемных с точки зрения их определения». Он отмечает, что «пропаганда» – это довольно широкое понятие, «охватывающее целый спектр различных видов выражения мнения, неодинаковых с точки зрения вредоносности их содержания, искусности их подачи, стратегий распространения и тяжести последствий»³.

¹ *Bernays E. L.* Propaganda. New York, 1928.

² *Callamard A.* Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR (2–3 October 2008), Geneva, 2008. P. 6.

³ *McGonagle T.* Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas, School of Human

М. Керни приводит убедительные аргументы в пользу включения «прямого и публичного подстрекательства к агрессии» или пропаганды войны в Римский статут Международного уголовного суда в качестве самостоятельного международного преступления¹. В связи с этим он отмечает, что понятие «пропаганды войны нечетко только в той мере, в какой этого желают государства»².

Наблюдаются различия в региональных и национальных законодательных подходах к ограничению пропаганды войны – от либерального подхода, применяемого в США, Великобритании и Венгрии, до более жесткого отношения во Франции и Германии³.

В контексте дискуссии об определении понятия пропаганды стоит обратить внимание на ряд исторических правовых актов – законов о защите мира, принятых в 1950–1951 гг. в ряде социалистических стран – от Монголии до Восточной Германии. Так, в принятом в 1951 г. Законе СССР о защите мира пропаганда войны объявлялась «тягчайшим преступлением против человечества», поскольку «подрывает дело мира» и «создает угрозу новой

Rights Research Series, Vol. 44. Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, 2011. P. 272.

¹ *Kearney M. G.* The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007. P. 191–242.

² *Ibid.* P. 189.

³ *Callamard A.* Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR (2–3 October 2008), Geneva, 2008. P. 6.

войны»¹. О каких-либо случаях применения этих декларативных актов неизвестно.

Широта определений вовсе не обязательно влечет за собой туманность понятия. Любые четкие формулировки пропаганды, согласованные на национальном или международном уровне, должны будут учитывать сферу действия этого правонарушения. В этой связи отметим, что в соответствии с Замечанием общего порядка № 11 КПЧ ООН запрет пропаганды войны «распространяется на все виды пропаганды, осуществляемой с целью угрозы или акта агрессии или нарушения мира,

¹ Закон СССР «О защите мира» от 12 марта 1951 г. (Zakon SSSR o zashchite mira ot 12 marta 1951 g.) // <http://www.bestpravo.ru>. Правовой статус этого закона в современной России остается невыясненным. В 2012 г. Государственная Дума рассматривала законопроект о признании этого закона СССР недействующим на территории Российской Федерации. Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству и Правовое управление Госдумы подготовили на него свои заключения, исходя из представления о том, что закон продолжает действовать в России. Со своей стороны Правительство РФ представило в Госдуму заключение, в котором отрицалась необходимость отказа от закона СССР, так как урегулированные в нем отношения и так регулируются в российском законодательстве, а следовательно, закон СССР утратил в РФ свою силу. Через два дня после получения заключения Правительства Госдума постановила отклонить законопроект. См. Постановление ГД ФС РФ «О проекте Федерального закона № 146002-6 «О признании недействующим на территории Российской Федерации Закона СССР «О защите мира» / СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7404.

противоречащих Уставу Организации Объединенных Наций»¹.

Хотя КПЧ ООН говорит о запрете *всех* видов пропаганды войны, он делает одно важное исключение, указывая, что «положения п. 1 ст. 20 не запрещают поддержку суверенного права на самооборону или права народов на самоопределение или независимость в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»². Под самообороной Устав подразумевает исключительно меры, предпринимаемые Членом Организации Объединенных Наций, если на него «произойдет вооруженное нападение»³. Такие формы пропаганды, подстрекающие к таким проявлениям насилия, как гражданская война или восстание против правительства, регулируются п. 2 ст. 20 или п. 3 ст. 19 МПГПП в контексте преамбулы ко Всеобщей декларации прав человека⁴. Представляется, что в свете вырисовывающейся новой холодной войны в Европе, необходимо держать под наблюдением попытки распространить понятие «пропаганда войны» на пропаганду и ведение «идеологической

¹ General Comment No. 11 (1983), para. 2.

² Ibid.

³ Устав Организации Объединенных Наций, г. Сан-Франциско (26 июня 1945). Ст. 51 // <http://www.un.org>

⁴ «[п]ринимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения». Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // <http://www.un.org>

войны», «информационной войны» или «гибридной войны».

Важно обратить внимание на комментарий КПЧ ООН о том, что для целей ст. 20 не имеет значения, «носит ли такая пропаганда или такое выступление внутренний или внешний характер в отношении соответствующего государства»¹. Этот вывод подчеркивает трансграничный характер запрета.

В одной из своих более ранних резолюций Генеральная Ассамблея ООН дала довольно четкое определение пропаганды войны, заявив, что она «осуждает любую форму ведущейся в любой стране пропаганды, имеющей целью или способную создать и усилить угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии»². Тем самым ООН определила намерение или угрозу предпринять боевые действия как критерии для отнесения того или иного действия к числу противоправных.

Касаясь используемых в пропаганде войны методов, позволяющих судам отличать ее от других форм выражения мнения, австрийский профессор М. Новак подчеркивает, что пропагандой считается «оказание умышленного целевого воздействия на людей по различным каналам коммуникации для распространения, прежде всего, неверных или преувеличенных описаний фактов. Сюда же относятся негативные или упрощенные оценочные

¹ General Comment No. 11 (1983), para. 2.

² Resolution adopted by the General Assembly. 110 (II). Measures to be taken against propaganda and the inciters of a new war (108th plenary meeting (3 November 1947) // <http://www.un-documents.net>

суждения, которые по своему накалу по меньшей мере сопоставимы с провокацией, возбуждением или подстрекательством»¹.

Прочие определения

Имеются проблемы и с определением понятия «ненависть», которое играет ключевую роль в понимании п. 2 ст. 20. Подтвердив это, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) указал, что «общепринятого определения выражения «риторика ненависти» [hate speech – *англ.*] не существует»².

Т. Мендель поясняет, что, действительно, имеющиеся формулировки понятия «ненависть» (*англ.* – *hatred*) определяют через его однокоренное слово «hate», и наоборот³. Даже в Рекомендации №(97)20 Комитета министров Совета Европы, посвященной «риторике ненависти», этот термин определяется как «охватывающий все формы выражения мнения, используемые для распространения, провоцирования, стимулирования или оправдания расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или других видов ненависти на почве нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискрими-

¹ *Nowak M.* U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary (2nd rev. ed.). Kehl am Rhein: Engel, 2005. P. 472.

² European Court of Human Rights, Factsheet on hate speech, Strasbourg (2013) // <http://www.echr.coe.int>

³ *Mendel T.* Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech?, in: *Herz M., Molnár P.* (eds.) The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. P. 427.

нации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями»¹.

В международном праве также отсутствует четкое определение «подстрекательство», однако с его толкованием на национальном уровне наблюдается меньше проблем, поскольку, как представляется, этот термин прочно вписан в уголовное право в связи с понятием «подстрекательство к совершению преступления».

Так, например, согласно уголовному кодексу Германии подстрекателем считается «любое лицо, которое умышленно побуждает другое лицо к умышленному совершению противоправного акта» (ст. 26 «Подстрекательство»)².

Верховный суд России дает следующее толкование ст. 282 («Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства») Уголовного кодекса Российской Федерации: «Под действиями, направленными на возбуждение ненависти либо вражды, следует понимать, в частности, высказывания, обосновывающие и (или) утверждающие необходимость геноцида, массовых репрессий, депортаций, совершения иных противоправных действий, в том числе применения насилия, в отношении представителей какой-либо нации, расы, приверженцев той или иной религии

¹ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on «hate speech», Adopted by the Committee of Ministers on 30 October 1997 at the 607th meeting of the Ministers' Deputies // <http://www.coe.int>

² Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB), as promulgated on 13 November 1998, Federal Law Gazette I, 945, 3322 // <http://www.iuscomp.org>

и других групп лиц. Критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религиозных обычаев сама по себе не должна рассматриваться как действие, направленное на возбуждение ненависти или вражды»¹. Указанное толкование представляет собой достойную попытку провести различие между опасным подстрекательством и неопасной критикой политических и религиозных организаций, некоторых идеологических или религиозных убеждений, причем второе в уголовном порядке не преследуется.

Пытается провести различие между опасным и неопасным подстрекательством, противозаконным и законным насилием и ЕСПЧ². Сформулированный им вывод не столь однозначен, поскольку в ЕКПЧ нет положения, эквивалентного ст. 20 МПГПП³. Отсюда возникает вопрос: придется ли

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 11 от 28 июня 2011 г. «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» (Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of 28 June 2011, № 11 «On judicial practice on the criminal cases of extremist crimes») // <http://www.rg.ru>

² *Bonello G.* Freedom of expression and incitement to violence, in: *Casadevall J.* et.al. (eds.), *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*. Strasbourg: Council of Europe, 2012. P. 349–359.

³ В отличие от другого регионального механизма соблюдения прав человека, Американской конвенции о правах человека (заключена в г. Сан-Хосе 22 ноября 1969 г.), которая в ст. 13 п. 5 устанавливает: «Всякая пропаганда войны, а также национальной, расовой или религиозной

лицам, относящимся к ставшей мишенью ненависти группе, дожидаться, пока кто-то из них не будет убит, либо ЕКПЧ предоставит им некие средства защиты в виде, например, ст. 10 «Свобода выражения мнения», позволяющие принудить государство предпринять необходимые меры, не дожидаясь такого момента¹?

Европейские нормы

Этот вопрос представляется риторическим, поскольку аналитики, а также судебная практика ЕСПЧ, нередко указывают на ст. 17 ЕКПЧ как на инструмент, призванный противодействовать пропаганде войны и ненависти. Эта статья («Запрещение злоупотреблений правами») дает ЕСПЧ право признать любые действия, направленные против провозглашенных в Конвенции прав человека (в частности таких, как право на жизнь и право на недискриминацию), действиями, которые не позволяют их субъекту рассчитывать на защиту, обеспечиваемую ЕКПЧ в целом и ст. 10, касающейся свободы выражения мнения в частности. Другими словами, пользование правом на свободу выражения мнения для целей, противоречащих букве и духу Конвенции, не охватывается правозащитны-

вражды, которая ведет к подстрекательству к незаконным действиям против любого лица или группы лиц на основе расы, цвета кожи, религии, языка или национального происхождения, рассматривается как преступление, наказуемое по закону» // <https://www.referent.ru>

¹ *Hampson F. J.* Freedom of expression in situations of emergency and armed conflict, in: *Casadevall J. et al. (eds.)*, Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza. Strasbourg: Council of Europe, 2012. P. 456.

ми мерами. Упомянутая ст. 17 сформулирована следующим образом:

«Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение, в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции»¹.

Это подтверждает и ЕСПЧ, указывая на то, что «высказывание, направленное против основополагающих ценностей, закрепленных в Конвенции», не охватывается защитными мерами, предусмотряемыми ст. 10, в силу ст. 17². Так в деле «Гароди против Франции»³ речь шла, в частности, о признании заявителя – автора книги, в которой систематически оспаривались факты совершения преступлений нацистами в отношении евреев, виновным по обвинению в отрицании преступлений против человечности. ЕСПЧ отклонил поданную заявителем на основании ст. 10 жалобу *ratione materiae* (ввиду обстоятельств, связанных с предметом рассмотрения – *лат.*). Он обосновал свой вывод тем, что основное содержание и тональ-

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

² See *Lehideux and Isorni v. France* (23 September 1998), paras. 53 and 47, Reports of Judgments and Decisions 1998-VII, and *Orban and Others v. France*, No. 20985/05, para. 34 (15 January 2009); *Perinçek v. Switzerland* (17 December 2013), para. 45).

³ *Garaudy v. France* ((dec.), No. 65831/01, ECHR 2003-IX (extracts)).

ность книги заявителя, а тем самым и ее «целевая направленность» явно подталкивали к пересмотру устоявшихся подходов и тем самым противоречили основополагающим ценностям, закрепленным в Конвенции, а именно ценностям справедливости и мира. Из этого заключения следовало мнение о том, что заявитель пытался исказить подлинное предназначение ст. 10, воспользовавшись своим правом на свободу выражения мнения для целей, противоречащих букве и духу Конвенции. Суд пришел к таким же выводам и в двух других принятых им решениях, которые касались использования свободы выражения мнения, соответственно, в исламофобских и антисемитских целях¹. В ряде случаев ЕСПЧ ссылаясь также и на ст. 20 МПГПП².

Выводы

До нынешнего кризиса на Украине и вокруг нее, а также мастерски проведенных недавно ИГИЛ пропагандистских экспериментов в международном сообществе не наблюдалось значительного энтузиазма в отношении возможности и необходимости согласованных действий по пресечению пропаганды. Это может объясняться еще и тем, что западные либеральные демократии продолжают страдать от синдрома периода холодной войны, когда идея глобального запрета пропаганды войны и ненависти была встречена ими без энтузиазма

¹ See *Norwood v. the United Kingdom* ((dec.), No. 23131/03, ECHR 2004-XI) and *Pavel Ivanov v. Russia* ((dec.), No. 35222/04 (20 February 2007)).

² Such as *Perinçek v. Switzerland* (17 December 2013), para. 25.

из-за опасения нанести ущерб свободе выражения мнения и подозрительности ко всему, что исходило от стран советского блока. Заметим, что, тем не менее, в международном праве был успешно найден компромисс по запрету именно пропаганды агрессивной войны и пропаганды ненависти, служащей подстрекательству к дискриминации, вражде или насилию, а не пропаганды какой-либо иного вида.

Запрет пропаганды войны и ненависти, если он реализуется благоразумно, с соблюдением принципов верховенства права, способствует более полной реализации свободы выражения мнения, а не ограничивает ее. Чтобы быть эффективным, такой подход должен быть надежно подкреплён понятной нормативной базой.

В связи с этим, мы не видим логики в подчинении запрета на пропаганду войны и ненависти международным нормам, касающимся свободы выражения мнения и свободы СМИ. Во-первых, запрет на пропаганду не является правом человека, а служит реализации прав человека на недискриминацию и на жизнь. Международные нормы, касающиеся свободы выражения мнения, учитывают тот ущерб, который может быть сопряжен с осуществлением этой свободы, тогда как запрет пропаганды войны и ненависти призван не допустить гибели и дискриминации людей. Во-вторых, мы отмечаем, что введение запрета – это *обязанность* государств, тогда как ограничения на свободу выражения мнения всего лишь *допустимы* в национальном законодательстве. И наконец, право на свободу выражения мнения и свободу СМИ не

предназначено для пропаганды войны и риторики ненависти, служащей подстрекательству к дискриминации, вражде или насилию.

Мир в наши дни, как никогда, пронизан культурными и торговыми связями; современные технологии сделали возможным подлинно трансграничное распространение информации; международные поездки стали доступными для многих. В этих обстоятельствах пропаганда войны становится эффективной и приобретает смысл только в условиях самоизоляции стран от их соседей, отхода от верховенства международного права, а также при наличии мощного государственного контроля над СМИ и (или) скрытой поддержке риторики ненависти со стороны органов власти.

Библиографический список:

1. *Pomerantsev P., Weiss M.* The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money, Special Report, Institute of Modern Russia, New York, 2014.

2. Analysis of Russia's Information Campaign Against Ukraine by NATO Strategic Communications Centre of Excellence, Riga, 2014.

3. *Borajan D.* The Baltics: Facing up to Russia's Information War. How NATO/EU Strategic Communication Efforts Could Tackle the Issue of Russia's Threat in the Baltic States. London, 2015.

4. *Lumley F. E.* The Propaganda Menace. New York: D. Appleton – Century Company, 1933.

5. *Murty B. S.* The International Law of Propaganda: The Ideological Instrument and World Public Order. New Haven: Kluwer, 1989.

6. *Kearney M. G.* The Prohibition of Propaganda for War in International Law. Oxford, 2007.

7. *Pech L.* Balancing Freedom of the Press with Competing Rights and Interests: A Comparative Perspective, in: Eoin O'Dell (ed.), Freedom of Expression. Aldershot: Ashgate, 2004.

8. *Colliver S.* Hate Speech Laws: Do they Work? in: Sandra Colliver (ed.), Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination. London: University of Essex, 1992.

9. *Callamard A.* Expert Meeting of the Links Between Arts. 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence. UN HCHR (2–3 October 2008), Geneva, 2008.

10. *Mendel T.* Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech?, in: *Herz M., Molnár P.* (eds.) The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

11. *McGoldrick D.* The Human Rights Committee: its role in the development of the International Covenant on Civil and Political Rights. Oxford: Clarendon Press, 1991.

12. *Whitton J. B., Larson A.* Propaganda: Towards Disarmament in the War of Words. New York: Oceana Publications, 1964.

13. *Bernays E. L.* Propaganda. New York, 1928.

14. *McGonagle T.* Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas, School of Human Rights Research Series, Vol. 44. Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, 2011.

15. *Bonello G.* Freedom of expression and incitement to violence, in: *Casadevall J.* et.al. (eds.), *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*. Strasbourg: Council of Europe, 2012.

16. *Hampson F. J.* Freedom of expression in situations of emergency and armed conflict, in: *Casadevall J.* et al. (eds.), *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza*. Strasbourg: Council of Europe, 2012.

С. А. КУЛИКОВА

Национальный исследовательский Саратовский государственный университет, Юридический факультет, доцент кафедры конституционного и муниципального права, кандидат филологических наук (410004, г. Саратов, ул. Вольская, д. 10 «А», к. 506, тел. (8452) 22-51-18)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАПРЕТ ЦЕНЗУРЫ: ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РАЗВИТИЕ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Ключевые слова: цензура; свобода массовой информации; средства массовой информации; проект Информационного кодекса РФ.

Аннотация: Статья посвящена анализу основных трактовок содержания конституционного запрета цензуры, а так же изучению законодательства, в котором запрет цензуры получил свое развитие. Делается вывод о том, что конституционный запрет цензуры не получил достаточного продолжения на законодательном уровне. Единственное определение цензуры, данное в Законе РФ «О средствах массовой информации», направлено против осуществления цензуры в отношении редакций СМИ, нормы законов о библиотечном деле и о музейном фонде сформулированы неконкретно, что затрудняет их использование на практике. В законодательстве, регулирующем иные сферы обращения массовой информации, легальные трак-

товки цензуры отсутствуют. Делается вывод о необходимости внесения нормы о запрете цензуры массовой информации в Информационный кодекс РФ, предлагается авторская формулировка цензуры массовой информации.

В условиях перехода общества на новый, информационный этап развития сложившаяся система правовых гарантий и ограничений свободы массовой информации подвергается общественно-политической ревизии, а проблема цензуры приобретает качественно новое звучание.

Актуальность полемики о формах государственного и общественного контроля в сфере массовой информации обуславливается и тем, что цензура запрещена в России относительно недавно – сначала Законом СССР «О печати и других средствах массовой информации» от 12 июня 1990 г.¹, затем Законом РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г.² и наконец Конституцией Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.³

¹ О печати и других средствах массовой информации: Закон СССР от 12 июня 1990 г. № 1552-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 26. Ст. 492.

² О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 № 2124-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4383.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21

Учитывая, что цензура светской печати существовала в России на протяжении примерно 200 лет, с 15 января 1783 г., когда она была введена Указом Екатерины «О вольных типографиях» до 12 июня 1990 г., можно сказать, что свобода массовой информации в условиях конституционного запрета цензуры – это новое правовое явление для нашего общества, которое порождает комплекс прав, юридических дозволений и обязываний, адресованных различным субъектам.

В научной литературе, в основном исторического и культурологического характера, цензура довольно глубоко исследована как социокультурный и политико-правовой феномен.

Однако после закрепления запрета цензуры в Основном законе нашей страны эта категория приобрела конституционное значение.

Положение ч. 5 ст. 29 Конституции РФ «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается» состоит из двух отдельных предложений, каждое из которых представляет собой законченную мысль. Фактически речь идет о двух конституционных нормах, имеющих самостоятельное значение и в тоже время тесно взаимосвязанных друг с другом.

Свобода массовой информации провозглашается как конституционный принцип, один из важнейших элементов демократического режима, поскольку только в условиях свободы массовой информации возможно полноценное обсуждение важных общественных проблем с участием раз-

июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть 1). Ст. 4202.

личных социальных и политических групп, реализация разнообразных форм гражданского контроля за соблюдением государством общественных интересов. В качестве конституционно закрепленной гарантии свободы массовой информации устанавливается запрет цензуры.

На наш взгляд, конституционный запрет цензуры может быть охарактеризован как полный и абсолютный. «Полный» в том смысле, что запрещается всякая, любая цензура массовой информации независимо от способов ее осуществления и форм распространения информации. Иными словами, под запрет попадает не только предварительная цензура, но и последующая; не только, цензура информации, передаваемой с помощью СМИ, но и любыми другими средствами (кино, изобразительного и театрального искусства и т. д.) «Абсолютный» означает, что запрет цензуры адресован всем участникам информационных правоотношений: государственным органам, должностным лицам, политическим деятелям, общественным организациям, партиям и гражданам.

В научной правовой литературе и комментариях к Конституции РФ мы встречаем различные толкования конституционного запрета цензуры.

По мнению авторов комментария к Конституции РФ под редакцией В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева, «по смыслу комментируемой статьи, не допускается не только предварительная, но и последующая карательная цензура <...> В частности запрет цен-

зуры распространяется на непериодическую печать, киноискусство, театр»¹.

Подобной трактовки придерживается и профессор К. Экштайн, по мнению которого «хотя запрет цензуры упомянут в том же абзаце, что и свобода массовой информации, запрет цензуры не ограничивается только средствами массовой информации, но представляет собой основное содержание всех основных прав на свободу общения»².

Значительно более распространенным является истолкование конституционного запрета цензуры как недопустимости контроля за деятельностью исключительно средств массовой информации.

Именно такая трактовка конституционной нормы ч. 5 ст. 29 представлена в комментарии к Конституции РФ Е. Ю. Бархатовой, которая указывает: «запрет цензуры означает, что не может быть лиц, надзирающих за работой средств массовой информации, обладающих правом запрещать распространение какой-либо информации»³.

Конституционный запрет цензуры определяется как гарантия «свободы средств массовой инфор-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2010. С. 243.

² *Экштайн К.* Основные права и свободы по Российской Конституции и Европейской Конвенции: Учебное пособие для вузов. М., 2004. С. 145.

³ *Бархатова Е. Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2010. Сайт Конституции РФ // <http://constitution.garant.ru>

мации» и в комментарии Конституции РФ под редакцией Ю. А. Дмитриева¹.

Встречаются попытки обосновать еще более узкое понимание конституционного запрета цензуры. Например, с точки зрения Ж. В. Федоровой «конституционные запреты в отношении цензуры должны осуществляться лишь по поводу возникновения учреждений определенного типа, но не упразднять цензуру как явление»², И. Г. Фролова развивает идею о том, что «в Российской Федерации должна запрещаться только предварительная цензура» и в связи с этим предлагает внести соответствующие изменения в Закон РФ «О средствах массовой информации»³.

Но чаще запрет цензуры однозначно связывается конституционалистами с определением цензуры, данным в Законе РФ «О СМИ» и для объяснения объекта конституционного запрета цитируется ст. 3 указанного закона⁴.

¹ Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / Под ред. Ю. А. Дмитриева. 2009. Сайт Конституции РФ // <http://constitution.garant.ru>

² Федорова Ж. В. Теоретико-методологический анализ цензуры // Современные проблемы социально-гуманитарных наук: Сборник докладов I Всероссийской научной конференции / Науч. ред. А. В. Гумеров. Казань, 2015. С. 149.

³ Фролова И. Г. Конституционно-правовые гарантии свободы массовой информации в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 10.

⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л. В. Лазарева. М., 2009. Сайт Конституции РФ // <http://constitution.garant.ru>; Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд.,

На наш взгляд, подобные подходы значительно сужают конституционную формулировку, провозглашающую именно свободу массовой информации, а не свободу СМИ, и содержащую полный и абсолютный запрет цензуры.

В связи с этим мы не можем согласиться с широко распространенной точкой зрения, согласно которой содержание конституционного запрета цензуры полностью исчерпывается статьей Закона РФ «О средствах массовой информации».

На наш взгляд, конституционный запрет цензуры, как и другие положения Основного закона страны, должен получить свое развитие в целом корпусе российских законов, посвященных регулированию отношений по поводу доступа к информационным ресурсам, библиотечным, музейным, архивным фондам, а так же по поводу отношений, возникающих при производстве и распространении информации в различных формах, в том числе в форме сообщений и материалов, передаваемых СМИ, форме литературных произведений, произведений изобразительного искусства, театральных постановок, кинофильмов и т. д.

На сегодняшний день запрет цензуры массовой информации конкретизируется в трех федеральных законах.

перераб. и доп. / Под ред. Л. А. Окунькова. М., 1996 // СПС «Консультант Плюс»; Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 182; *Садовникова Г. Д.* Комментарий к Конституции Российской Федерации: постатейный / Отв. ред. И. А. Конюхова. 3-е изд., испр. и доп. М., 2008. С. 43.

В первую очередь следует назвать Закон РФ «О средствах массовой информации», в котором дается понятие цензуры. Согласно ст. 3 этого Закона цензура массовой информации – «требование к редакции СМИ 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.

Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, – не допускается».

Таким образом, Закон о СМИ запрещает две формы осуществления цензуры: предварительную (требование предварительного согласования материалов) и последующую (запрет на распространение сообщений и материалов), а так же выполняет функцию превенции (предупреждения) возрождения цензуры.

Формулировка цензуры, данная в Законе о СМИ, в соответствии с целями указанного закона направлена прежде всего на защиту средств массовой информации, с этим связано то, что цензура определяется как требование, обращенное *к редакции СМИ*. То есть единственным субъектом, который может пострадать от цензуры, согласно Закону РФ «О средствах массовой информации» является редакция; в анализируемой статье среди субъектов, к которым могут быть обращены цен-

зурные требования госорганов и должностных лиц, отсутствует упоминание журналистов (непосредственных создателей информационной продукции), блогеров, издателей, учредителей СМИ и иных субъектов, занятых созданием и распространением массовой информации.

Стоит отметить, что в 2002–2003 гг., когда принималась попытка принятия нового закона о СМИ, общественности было представлено несколько законопроектов, в которых содержалось понятие цензуры, отличающееся от того, которое закреплено в действующем законе.

В законопроекте, разработанном Индустриальным комитетом¹, в ст. 6 «Недопустимость цензуры» существенно увеличивался субъектный состав тех, к кому могло быть обращено требование о предварительном согласовании сообщений и материалов или наложение запрета на их распространение: к ним были отнесены владельцы СМИ, издатели, вещатели, редакции, журналисты. Увеличивался и круг субъектов, от которых могло исходить такое требование: кроме органов государственной власти и их должностных лиц сюда включались органы местного самоуправления, об-

¹ Индустриальный комитет – образованный в этот период «орган профессионального сообщества владельцев материальной базы производства массовой информации». *Шевердяев С. Н.* Основные проблемы проектов ФЗ о средствах массовой информации // Юридическая Россия. Федеральный правовой портал // <http://www.law.edu.ru>

щественные и религиозные объединения, политические партии¹.

Таким образом, представители Индустриального комитета не меняли концептуальную составляющую понятия «цензура», но расширяли его, пытаясь предусмотреть различные варианты давления со стороны власть имущих на представителей медиа-индустрии.

Законопроект, предложенный профессором М. А. Федотовым, предусматривал изменение ст. 3 «Запрет цензуры» по двум направлениям.

Во-первых, расширился субъектный состав как потенциальных жертв цензуры (журналист, главный редактор, организация, осуществляющая выпуск средства массовой информации, его собственник, издатель, вещатель, распространитель), так и тех, кому, собственно, и был адресован запрет цензуры (органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, общественные или религиозные объединения).

Во-вторых, дополнялось и само понятие цензуры, которое включало в себя не два, как в действующем законе, а четыре возможных действия:

1) требование предварительного согласования сообщений;

2) запрет на распространение сообщений, их отдельных частей;

3) воспрепятствование в какой бы то ни было форме их созданию, тиражированию и (или) распространению;

¹ Федеральный закон «О средствах массовой информации». Проект Индустриального комитета от 15 апреля 2015 г. // Демократия.ру // <http://www.democracy.ru>

4) не основанное на законе вмешательство в сферу профессиональной самостоятельности редакции средства массовой информации, либо в деятельность его учредителя, собственника, издателя, распространителя, организации теле- и (или) радиовещания, полиграфического предприятия либо в их отношения между собой¹.

Предложенное М. А. Федотовым определение обладает рядом преимуществ и действительно могло бы стать определенным шагом в развитии конституционного запрета цензуры по отношению к СМИ. Однако новый закон о СМИ тогда принят не был, законодатель ограничился принятием некоторых изменений, в частности была введена норма о приостановлении выпуска средства массовой информации за нарушение законодательства о выборах и референдуме, статья о цензуре изменениям не подверглась.

Средства массовой информации являются только одной из форм распространения информации, наряду с которыми существуют и другие, которые также должны быть защищены от цензуры. Попытка закрепить конституционный запрет цензуры в других сферах хранения, передачи и распространения информации нашла отражение еще в двух законодательных актах.

Федеральным законом «О библиотечном деле» от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ (ст. 12) устанавливается недопущение государственной или иной цензуры, ограничивающей право пользователей

¹ Федеральный закон «О средствах массовой информации». Автор проекта М. А. Федотов // Демократия.ру // <http://www.democracy.ru>

библиотек на свободный доступ к библиотечным фондам¹.

В ст. 35 Федерального закона «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ устанавливается, что ограничение доступа к музейным предметам и музейным коллекциям из соображений цензуры не допускается².

При этом в отличие от Закона о СМИ, где описаны действия, которые квалифицируются в качестве цензуры, и перечислены субъекты, от которых может исходить угроза цензуры, из процитированных выше законов «О библиотечном деле» и «О Музейном фонде и музеях в РФ» не понятно, какие действия должны быть совершены, чтобы их назвали цензурой. Запрет на предоставление печатных изданий (книг, журналов, газет) и аудиовизуальной продукции без специально оформленного разрешения? Изъятие из фонда свободного доступа отдельных экземпляров библиотечных и музейных хранилищ и помещение их спецхраны? Или какие-то иные действия? Не обозначены в этих законах и субъекты, от которых может исходить угроза цензуры.

Гарантии свободы массовой информации и запрет цензуры указываются в Доктрине информационной безопасности РФ в качестве необходимых условий для реализации принципа соблюдения конституционных прав и свобод человека и граж-

¹ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2; 2015. № 24. Ст. 3378.

² СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591; 2011. № 9. Ст. 1206.

данина в области получения информации и пользования ею¹.

В Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 норма, непосредственно запрещающая цензуру в сфере культурной деятельности, отсутствует, однако установлено, что «органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления не вмешиваются в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Запрет какой-либо культурной деятельности может быть осуществлен только судом и лишь в случае нарушения законодательства» (ст. 31)².

Иными словами, отсутствие непосредственно выраженного запрета цензуры компенсируется запретом действий, которые можно отнести к осуществлению цензуры.

В недавно принятых Основах государственной культурной политики в качестве одного из принципов государственной культурной политики

¹ Утверждена указом Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сентября. № 187.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615; 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4217.

называется «свобода творчества и невмешательство государства в творческую деятельность»¹.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в числе принципов правового регулирования отношений в сфере информации устанавливает свободу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом, а так же открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами (ст. 3), но не содержит норм, непосредственно развивающих конституционный запрет цензуры.

Одной из сфер, где производится массовая информация, является издательская деятельность. Долгое время правовое регулирование этой деятельности осуществлялось на основе Временного положения «Об издательской деятельности в РСФСР» от 17 апреля 1991 г., которым устанавливался принцип свободы издательской деятельности, определялись правила ее лицензирования, отдельной нормой провозглашалась недопустимость цензуры печати (ст. 2)². В дальнейшем предполагалось принятие специального закона, регулирующего

¹ Об утверждении основ государственной культурной политики: указ Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>

² Постановление Совета Министров РСФСР от 17 апреля 1991 г. № 211. Текст документа опубликован не был // <http://base.consultant.ru>

щего общественные отношения между издателями, распространителями и потребителями печатной продукции.

Был разработан Модельный закон «Об издательском деле»¹, где давалась развернутая дефиниция свободы издательского дела как «полной творческой самостоятельности всех его субъектов: авторов, издательств, полиграфических и книготорговых предприятий в определении тематики, специализации, выборе авторов, определении тиражей, цен и торговых скидок (наценок) на печатные издания, установлении форм связей между собой, с производителями и поставщиками бумаги, а так же другими организациями». В качестве гарантии свободы издательского дела устанавливалось недопущение «требования от издательств со стороны должностных лиц государственных органов или общественных объединений предварительного согласования материалов, изъятия или исправления отдельных частей текста» (ст. 3). Кроме того, за ущемление свободы издательского дела, т. е. «воспрепятствование законной деятельности издателей, изготовителей и распространителей продукции, в том числе путем осуществления цензуры» предусматривалось применение различных видов ответственности (уголовной, административной,

¹ Об издательском деле: модельный закон. Принят на четырнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Постановление 14-17 от 16 октября 1999 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 23. С. 297–307.

дисциплинарной) (ст. 31). Можно сказать, что авторы модельного закона «Об издательском деле» представили довольно стройную концепцию развития конституционного запрета цензуры в сфере издательской деятельности: определили понятие свободы издательского дела; установили запрет действий, составляющих основные формы осуществления цензуры; указали виды ответственности за осуществление цензуры.

Однако положения модельного закона не нашли отражения в российском законодательстве: закон об издательской деятельности в России до сих пор не принят. Более того, поскольку Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ лицензирование издательской деятельности больше не предусматривалось, то Временное положение «Об издательской деятельности» 1991 г. было признано утратившим силу¹. В результате издательская деятельность регулируется комплексом нормативных правовых актов, прежде всего нормами Гражданского кодекса РФ как один из видов предпринимательской деятельности без учета информационно-правовой природы издательской деятельности. Признание Временного положения «Об издательской деятельности» утратившим силу привело к отмене нормы о недопустимости цензуры в издательской деятельности.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об изменении и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности // СЗ РФ. 2002. № 20. Ст. 1859.

Подобная история повторилась и в случае с легализацией запрета цензуры в Модельном информационном кодексе для государств-участников СНГ.

В Модельном кодексе (Часть первая), принятом 3 апреля 2008 г. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ, содержался, во-первых, общий запрет «вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций, предприятий, учреждений, организаций, их должностных лиц в деятельность редакций средств массовой информации, связанную с поиском, получением, созданием и распространением массовой информации» (ч. 4 ст. 23), и, во-вторых, запрет цензуры массовой информации, понимаемой более узко, как «требование ее предварительного согласования» (ч. 5 ст. 25)¹.

В дальнейшем указанный Модельный кодекс СНГ расширялся и дорабатывался, была значительно изменена его структура. В результате был принят новый вариант Модельного информационного кодекса для государств-участников СНГ, в котором все отношения по поводу производства и распространения массовой информации принципиально выведены за рамки информационных отношений, регулируемых нормами кодекса, о чем указывается в статье 15 – «деятельность средств

¹ Модельный информационный кодекс государств-участников СНГ. Часть первая. Принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 3 апреля 2008 г. // <http://docs.pravo.ru>

массовой информации регулируется национальным законодательством»¹.

В результате исчез и запрет цензуры, а так же других видов вмешательства органов государственной власти, их должностных лиц и иных субъектов в деятельность, связанную с поиском, получением, производством и распространением массовой информации.

В то же время в Модельном кодексе 2012 г. в качестве одного из основных принципов, на которых должно базироваться информационное законодательство государств-участников СНГ, указывается обеспечение свободы получения и распространения информации для всех субъектов информационных и информационно-инфраструктурных отношений (ст. 3). Кроме того, устанавливается право каждого физического или юридического лица на свободное распространение любой информации любыми законными способами и средствами в любом виде и на любых материальных носителях (ст. 19); всем физическим и юридическим лицам гарантируется свободный доступ в фонды библиотек, архивов, музеев государственной формы собственности с соблюдением требований национального законодательства о защите информации с ограниченным доступом (ст. 25)².

¹ Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ. Принят на тридцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 38-6 от 23 ноября 2012 г.).

² Там же.

Указанные нормы, безусловно, способствуют реализации принципа свободного создания, распространения и использования информации, однако изъятие из текста Модельного информационного кодекса для государств-участников СНГ такой существенной гарантии как запрет цензуры, является, на наш взгляд, существенным недостатком.

Тем более, как указывают специалисты в области информационного права, подобные документы хотя и не обладают обязательной юридической силой, однако «наличие типовых моделей правового регулирования определенных отношений составляет потенциал для развития национальных систем законодательства в общем ключе. Благодаря их наличию создается механизм имплементации положений международно-правовых документов в национальные правовые системы государств-участников СНГ»¹. В связи с этим в Модельном информационном кодексе отношения между органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, с одной стороны, и структурами гражданского общества – с другой, должны быть выстроены особенно четко и продуманно. Заявленное в Модельном кодексе право на свободное получение и распространение информации, чтобы не выглядеть декларативным, должно подкрепляться гарантиями, прямо сформулированными в этом же международном докумен-

¹ Юсупов Р.М., Бачило И.Л., Бондуrowsкий В.В., Вус М.А., Лепёхин А.Н., Макаров О.С., Перевалов Д.В. Вклад колллектива российских и белорусских ученых в разработку информационного законодательства для государств СНГ и ОДКБ // Вопросы правоведения. 2015. № 3. 153–154.

те, а не в нормах национального законодательства. Одной из таких гарантий должен стать запрет цензуры.

Среди законодательных актов федерального уровня, в которых конкретизируется конституционный запрет цензуры, особое место занимает Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ, в котором среди мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения, введенного при наличии попыток насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженного мятежа, массовых беспорядков, террористических актов и т. д., предусматривается введение предварительной цензуры печати и других средств массовой информации с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов (ст. 12)¹.

Тем самым Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» в качестве исключения из общего правила разрешает введение предварительной и последующей форм цензуры в СМИ на определенное время в целях предотвращения распространения информации, способной дестабилизировать ситуацию в условиях чрезвычайного положения. Указанная норма неоднократно подвергалась критике в правовой литературе. Например, Г. А. Алхутова пишет, что «установ-

¹ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2005. № 10. Ст. 753.

ленная этой статьей предварительная цензура делает невозможной подготовку нежелательных для властей публикаций, а арест печатной продукции и изъятие множительной аппаратуры – их распространение». По ее мнению, введение цензуры даже и в условиях чрезвычайного положения не соответствует Конституции РФ¹. Подобной точки зрения придерживается и А. А. Царик, предлагающий привести Федеральный конституционный закон в соответствие с Конституцией РФ посредством исключения норм, предусматривающих возможность введения предварительной цензуры².

Таким образом, законодательное закрепление запрета цензуры происходило в первой половине 1990-х годов, в дальнейшем законодатели к проблеме развития конституционного запрета цензуры не возвращались. Показательно, что за 24 года действия Закона РФ «О средствах массовой информации» в ст. 3, запрещающую цензуру, так не было внесено ни одного дополнения и изменения, учитывающих динамику отношений власти и медиа-сообщества и защищающих журналистов и редакции от различных видов косвенной цензуры. В то время как ст. 4, содержащая перечень злоупотреблений свободой массовой информации, неод-

¹ *Алхутова Г. А.* Средства массовой информации в Российской Федерации: конституционно-правовые основы деятельности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 17.

² *Царик А. А.* Реализация конституционного права на свободу массовой информации в субъектах Российской Федерации: на примере Центрального федерального округа: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Белгород, 2011. С. 10.

нократно дополнялась новыми нормами, для чего было принято 10 законов (Федеральные законы от 19 июля 1995 г. № 114-ФЗ, от 20 июня 2000 г. № 90-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, от 16 октября 2006 г. № 160-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ, от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ, от 05 апреля 2013 г. № 34-ФЗ, от 05 апреля 2013 г. № 50-ФЗ, от 24 ноября 2014 г. № 370-ФЗ).

В результате, в современном российском законодательстве отсутствует обобщающее понятие цензуры, ссылаясь на которое можно было бы объяснить, что именно запрещает Российская Конституция. Единственное определение цензуры, данное в Законе РФ «О средствах массовой информации», направлено против осуществления цензуры в отношении редакций СМИ, нормы законов о библиотечном деле и о музейном фонде сформулированы неконкретно, что затрудняет их использование на практике. В законодательстве, регулирующем иные сферы обращения массовой информации, легальные трактовки цензуры отсутствуют.

Подобное положение представляется неверным.

Поскольку, на наш взгляд, в Конституции РФ содержится запрет цензуры массовой информации независимо от форм ее распространения, то федеральное законодательство должно быть приведено в соответствие с конституционной нормой.

Эта проблема должна быть решена путем введения такого правового понятия «цензура», которое будет соответствовать по своему объему ее конституционному запрету; а так же учитывать специфику производства, передачи и распространения

информации и информационной продукции в различных сферах социальной и культурной жизни.

В целях преодоления выявленных противоречий предложим следующее определение: «цензура массовой информации – незаконное вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных или религиозных объединений, политических партий, их должностных лиц в деятельность, связанную с поиском, получением, передачей, производством и распространением массовой информации».

Предложенное нами определение представляется продуктивным по следующим основаниям:

1) цензура определяется через понятие «вмешательство», которое, является более общим по отношению к действиям, указанным в Законе РФ «О средствах массовой информации». Кроме того, именно понятие «вмешательство» используется в международных нормативно-правовых актах, например, Конвенции о защите прав человека и основных свобод;

2) расширяется перечень субъектов, со стороны которых могут последовать действия по осуществлению цензуры,

3) защищаются права широкого круга субъектов, участвующих в производстве, передаче и потреблении массовой информации;

4) в основу кладется принцип законности действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, и других субъектов, имеющих потенциальную возможность осуществить цензуру, тем самым разграничивают-

ся случаи произвольного вмешательства должностных лиц в деятельность по производству и распространению информации от правомерного пресечения распространения вредной информации.

Важным является вопрос о характере нормативного правового акта, в котором конституционный запрет цензуры может получить наиболее полное развитие.

В настоящее время проблема устранения противоречивости и пробельности информационного законодательства активно обсуждается научным сообществом¹. Предлагаются различные формы систематизации информационного законодательства: инкорпорация, консолидация, кодификация.

На наш взгляд, принятие единого кодифицированного акта, регулирующего общественные отношения широкого круга субъектов по поводу доступа к информации, ее хранения, передачи, производства и распространения, представляется нам необходимым, закономерным и своевременным

¹ Концепция Информационного кодекса Российской Федерации. М., 2014; Систематизация и кодификация информационного законодательства: Сборник научных работ / Отв. ред. И. Л. Бачило. М.: ИГП РАН, 2015; *Довнар Н. Н.* К вопросу об информационном кодексе // Труды по интеллектуальной собственности. 2015. № 1 (Том XX). С. 50–70; *Куликова С. А.* Гарантии и ограничения права на распространение информации в Информационном кодексе РФ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 86–92; *Паршуков М. И., Перфильева Т. Д.* Проблемы кодификации информационного законодательства // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2014. № 3. С. 44–49.

этапом совершенствования информационного законодательства Российской Федерации.

При этом, как совершенно верно указывает Т. А. Полякова, «правовой основой для систематизации информационного законодательства является наличие конституционных норм (их более 40), касающихся информационной сферы»¹.

В частности, мы убеждены, что конституционный запрет цензуры должен получить закрепление и развитие в Информационном кодексе РФ.

Введение нормы, содержащей обобщающий запрет цензуры, представляется необходимым, но недостаточным условием, поскольку запрет цензуры должен быть тесно связан с другими нормами Информационного кодекса, включен в системные горизонтальные и вертикальные (институциональные) связи указанного акта.

Библиографический список:

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева). М., 2010.

2. *Экитайн К.* Основные права и свободы по Российской Конституции и Европейской Конвенции: Учебное пособие для вузов. М., 2004.

3. *Бархатова Е. Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2010.

¹ *Полякова Т. А.* Систематизация информационного законодательства – важная составляющая формирования единого информационно-правового пространства // Систематизация и кодификация информационного законодательства. М., 2015. С. 41.

4. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / Под ред. Ю. А. Дмитриева. 2009.

5. Федорова Ж. В. Теоретико-методологический анализ цензуры // Современные проблемы социально-гуманитарных наук: Сборник докладов I Всероссийской научной конференции / Науч. ред. А. В. Гумеров. Казань, 2015.

6. Фролова И. Г. Конституционно-правовые гарантии свободы массовой информации в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л. В. Лазарева. 2009.

8. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Л. А. Окунькова. М., 1996.

9. Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общей ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994.

10. Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации: постатейный / Отв. ред. И. А. Конюхова. 3-е изд., испр. и доп. М., 2008.

11. Шевердяев С. Н. Основные проблемы проектов ФЗ о средствах массовой информации // Юридическая Россия. Федеральный правовой портал // <http://www.law.edu.ru>

12. Юсупов Р. М., Бачило И. Л., Бондуrowsкий В. В., Вус М. А., Лепёхин А. Н., Макаров О. С., Первалов Д. В. Вклад коллектива российских и белорусских ученых в разработку информационного

законодательства для государств СНГ и ОДКБ // Вопросы правоведения. 2015. № 3.

13. *Алхутова Г. А.* Средства массовой информации в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы деятельности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2002.

14. *Царик А. А.* Реализация конституционного права на свободу массовой информации в субъектах Российской Федерации: на примере Центрального федерального округа: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Белгород, 2011.

15. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации. М., 2014.

16. Систематизация и кодификация информационного законодательства: Сборник научных работ / Отв. ред. И. Л. Бачило. М.: ИГП РАН. 2015.

17. *Довнар Н. Н.* К вопросу об информационном кодексе // Труды по интеллектуальной собственности. 2015. № 1 (Том XX).

18. *Куликова С. А.* Гарантии и ограничения права на распространение информации в Информационном кодексе РФ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4.

19. *Паришук М. И., Перфильева Т. Д.* Проблемы кодификации информационного законодательства // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2014. № 3.

20. *Полякова Т. А.* Систематизация информационного законодательства – важная составляющая формирования единого информационно-правового пространства // Систематизация и кодификация информационного законодательства. М., 2015.

Н. Н. ДОВНАР

Белорусский государственный университет, доцент кафедры медиологии и веб-журналистики Института журналистики, кандидат юридических наук (220030 г. Минск, ул. Кальварийская, 9; тел: (+375 17) 259-70-25)

ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ

Ключевые слова: СМИ; информационная безопасность; обеспечение информационной безопасности; интересы личности; общества и государства; угрозы.

Аннотация: В статье анализируются подходы к понятиям «информационная безопасность деятельности СМИ», «обеспечение информационной безопасности» с точки зрения журналистики и права, подчеркивается связь информационной безопасности с интересами личности, общества и государства, национальной безопасностью, обозначаются основные угрозы в данной сфере.

Научно-техническая революция, несущая наряду с масштабными позитивными изменениями серьезные вызовы и угрозы объектам жизнеобеспечения, напрямую касается информационной сферы, которая постепенно стала превращаться в систе-

мообразующий фактор жизни людей, общества и государства. Уже документально подтверждены тенденции сегодняшнего дня, в числе которых: усиление роли и влияния средств массовой информации и глобальных коммуникационных механизмов на экономическую, политическую и социальную ситуацию; эволюция информационного противоборства как новой самостоятельной стратегической формы глобальной конкуренции: распространение практики целенаправленного информационного давления, наносящего существенный ущерб национальным интересам¹. Учитывая новые реалии, требуется объективный анализ деятельности СМИ не только как канала передачи информации, но и как социального института, который тесно связан с информационной безопасностью, состоянием защищенности интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в различных сферах.

Институт информационной безопасности, являющийся истоком информационной безопасности деятельности СМИ, достаточно «молодой», но уже заявляет о себе как самостоятельный структурный элемент системы права.

Становление института «информационная безопасность» хорошо изложено В. Н. Лопатиным в его диссертационном исследовании (2000 г.)² и в

¹ Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 9 ноября 2010 г., № 575 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 276. 1/12080.

² *Лопатин В. Н.* Информационная безопасность России: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000.

учебной литературе. Освещая основы теории безопасности, автор, в частности, отмечает существующие в те годы в органах государственной власти две тенденции: «Представители гуманитарного направления связывают информационную безопасность только с институтом тайны. Представители силовых структур, прежде всего ФАПСИ, предлагают распространить сферу информационной безопасности практически на все вопросы и отношения в информационной сфере, по сути, отождествляя информационную безопасность с информационной сферой. Эти два взаимоисключающих подхода порождают путаницу, причем не только в публикациях, но и в законодательных актах». Истина же, по мнению автора, лежит посередине¹.

Еще один подход, который долгое время влиял на развитие данного института: информационная безопасность в рамках новой отрасли «информационное право», становление которой началось в 90-х гг. прошлого столетия, первоначально в большей степени касалась информатизации, соответственно, проблемы доступа к информации рассматривались в первую очередь в этой плоскости, что, по мнению исследователей, неоправданно сужало само понятие «информационная безопасность», а проблему обеспечения информационной безопасности сводило исключительно к примене-

¹ *Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Информационное право / Под ред. Б. Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 420.

нию технических средств и методов защиты информации¹.

По мере развития научной мысли в области информационного права (в чем большая заслуга коллектива сектора информационного права Института государства и права РАН под руководством И. Л. Бачило), развития теории информационной безопасности (Копылов Г. Г., Макаров О. С., Полякова Т. А., Стрельцов А. А., Райх В. В., Тихонов В. А., Уфимцев Ю. С., Федоров А. В., Ярочкин В. И. и др.), понятие стало наполняться новым содержанием. Появились диссертационные исследования, научная и учебная литература, в которых в той или иной степени это понятие стало связываться и с деятельностью СМИ. Среди них можно отметить работы Бусленко Н. И., Дворянкина О. А., Кубышкина А. В., Маурина В. С., Некляева С. Э. Более глубокому теоретическому осмыслению правовых проблем информационной безопасности в сфере СМИ способствовала и исследовательская деятельность в области журналистики и психологии (работы Грачева, Е. И., Е. П. Прохорова, Г. В. Пронина, Е. Е. Прониной и др.). Ученые, рассматривая проблемы журналистики, медиапсихологии, с неизбежностью приходили к понятиям «информационная безопасность». Одновременно появились работы прикладного характера в области права, которые внесли вклад в развитие теоретической основы информационной безопасности деятельности СМИ как правового субинститута (Ефимова Л.

¹ *Кубышкин А. В.* Международно-правовые проблемы обеспечения информационной безопасности государства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

Л., Пристанская О. В.). Следует отметить, что вопросам безопасности в сфере массовой информации достаточно внимания уделялось и ранее в контексте конституционных прав на получение, хранение и распространение информации и ограничения этих прав учеными Ю. М. Батуриным, И. М. Дзялошинским, В. Н. Монаховым, А. В. Минбалевым, А. Г. Рихтером, М. А. Федотовым. Но осмысление содержательной стороны информации, подлежащей ограничению, с точки зрения отрицательных последствий, вреда, который она могла причинить личности, обществу, государству, и установление связи между ограничениями и информационной безопасностью происходило в большей степени в рамках рассмотрения проблем информационного права. И. Л. Бачило в 2001 г. отмечала, что «нынешний этап развития информационных технологий характеризуется возможностью информационного воздействия на индивидуальное и общественное сознание, вплоть до угрозы информационных войн, в результате чего неизбежным противовесом свободы информации становится проблема информационной безопасности»¹.

То, как видят информационную безопасность в журналистике и праве, отражает само понятие «информационная безопасность».

В правоведении информационная безопасность раскрывается через целый ряд других понятий: «безопасность», «национальная безопасность»,

¹ Бачило И. Л. Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 2. С. 5–14.

«национальные интересы», «интересы личности, общества и государства», «угрозы», «источники угроз». Родовое понятие «безопасность» впервые получило законодательное закрепление в Законе Российской Федерации «О безопасности» в 1992 г., где оно рассматривалось как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Несмотря на утрату законом юридической силы, его вклад в терминологический аппарат остался. Демонстрацией преемственности могут служить действующие концепции, доктрины, международные соглашения. Так, Концепция национальной безопасности Республики Беларусь (2010 г.), определяет информационную безопасность как состояние защищенности сбалансированных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в информационной сфере¹. Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. (далее – Доктрина), также взяла за основу информационной безопасности состояние защищенности, связав его с национальными интересами в информационной сфере, определяемыми совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства².

¹ Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 9 ноября 2010 г., № 575 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 276. 1/12080.

² Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: Решение Президента Российской Федерации, 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 8 сентября. № 187.

Такой же подход отражают и международные документы. Концепция сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности (Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств, 10 октября 2008 г.) рассматривает информационную безопасность как состояние защищенности от внешних и внутренних угроз информационной сферы, формируемой, развиваемой и используемой с учетом жизненно важных интересов личности, общества и государства¹. Соглашение между Правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности (заключено в г. Екатеринбурге 16 июня 2009 г.) лишь расширяет понятие «информационная безопасность» в части негативных воздействий информации: «информационная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства и их интересов от угроз, деструктивных и иных негативных воздействий в информационном пространстве»². Конструкция повторена

¹ Концепция сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности: Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств, 10 октября 2008 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2008. № 2(32). С. 106–113.

² Соглашение между Правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности (заключено в г. Екатерин-

в Соглашении Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности (заключено в г. Санкт-Петербурге 20 ноября 2013 г.)¹, в Соглашении между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности (заключено в г. Москве 25 декабря 2013 г.)² Обратилось к этой конструкции и модельное законодательство³.

бурге 16 июня 2009 г.) // Бюллетень международных договоров. 2012. № 1. С. 13–21.

¹ Соглашение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств «Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности» (заключено в г. Санкт-Петербурге 20 ноября 2013 г.) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2014. 3/3032.

² Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности (заключено в г. Москве 25 декабря 2013 г.) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2015. 3/3080.

³ Модельный закон об информации, информатизации и обеспечении информационной безопасности: постановление Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств № 41–15 «О модельном законе «Об информации, информатизации и обеспечении информационной безопасности» (принято в г. Санкт-Петербурге 28 ноября 2014 г.) // Ин-

Объем и содержание нормативного понятия хорошо дополняют определения, данные специалистами в области безопасности. «Безопасность – есть защищенность элемента системы от факторов (угроз), которые могут уничтожить или изменить его сущность. Различаются два типа безопасности: гипотетическое отсутствие опасности, то есть самой возможности каких-либо потрясений, катаклизмов для социума; и реальная защищенность от опасностей, способность надежно противостоять им. Все многообразие социумов содержится в триаде – личность, общество, государство, а основой большинства определений безопасности является либо состояние защищенности, либо способность противостоять угрозам, – считает С. А. Трахименок¹.

А. В. Кубышкин видит информационную опасность в состоянии защищенности личности, общества, государства от информации носящей вредный или противоправный характер, от информации, оказывающей негативное влияние на сознание личности, препятствующей устойчивому развитию личности, общества и государства. Информационная безопасность – это также обеспечивающее устойчивое развитие личности, общества и государства состояние защищенности информационной инфраструктуры, включая компьютеры и информационно-телекоммуникационную инфра-

формационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2015. № 62.

¹ Трахименок С. А. Безопасность государства. Методолого-правовые аспекты. Минск: Хата, 1997. С. 184.

структуру, и информации в них находящейся¹. О. С. Макаров под информационной безопасностью предлагает понимать сбалансированное состояние симметричной защищенности статусных прав и интересов личности, общества и государства от деструктивного воздействия внешних и внутренних информационных угроз, гарантирующее устойчивое развитие информационных отношений².

Представляет интерес и подход, который предлагает И. Л. Бачило, рассматривая информационную безопасность как состояние всех компонентов информационно-коммуникационных технологий – информационных ресурсов, технологий и коммуникаций – позволяющее осуществлять их формирование и использование в интересах общества, государства и человека при минимизации отрицательных последствий для создателей, держателей и пользователей этих ресурсов, возникающих под влиянием внутренних и внешних угроз³. Этот подход приемлем и при рассмотрении проблем безопасности деятельности СМИ, поскольку массовая информация явно относится к категории «информационные ресурсы».

В теории журналистики наиболее полно понятие «информационная безопасность» раскрыл Е. П.

¹ *Кубышкин А. В.* Международно-правовые проблемы обеспечения информационной безопасности государства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

² *Макаров О. С.* Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств-участников Содружеств Независимых Государств: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

³ *Бачило И. Л.* Информационное право: Учебник для вузов. М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. С. 399.

Прохоров путем выявления условий ее поддержания и укрепления, т. е. обеспечения. СМИ по его глубокому убеждению, являются инструментом информационного обеспечения демократии, что связано с полнокровной демократической и гуманистической ориентацией деятельности СМИ в процессе реализации всех многообразных функций, которые они выполняют при условии максимальной информированности граждан; идеологического и политического плюрализма; толерантности как важного мировоззренческого и поведенческого свойства носителей плюрализма¹. Раскрывая понятие с точки зрения соблюдения этих условий, ученый дает развернутое определение понятию «массово-информационная безопасность» как состоянию системы СМИ и характеру ее функционирования, когда: все социальные субъекты надежно обеспечены полной, достоверной, оперативно поступающей информацией, обеспечивающей информированность; когда существует максимальное количество каналов; получение необходимой массовой информации максимально облегчено; дана возможность распространять массовую информацию от собственного имени и в своих интересах; когда возможно получать на свои выступления, вопросы, реплики, контраргументы и т. д. достойную, уважительную, обоснованную, «адресную» реакцию от тех, к кому они обращены, и/или от тех, кто заинтересован в выработке ясных и доказательных взглядов в обществе по обсуждаемой проблеме; когда каждый социальный субъект

¹ Прохоров Е. П. Обеспечение информационной безопасности в деятельности СМИ. М.: МГУ, 2009. С. 28–29.

вправе рассчитывать на получение в ходе конструктивной «информационной борьбы» регулярной возможности в ходе социального диалога отстаивать свою позицию, опровергать взгляды оппонентов, открыто искать, притом совместными усилиями на основе сближения позиций, компромисса, взаимных уступок, «сдвига к центру» и т. д. общеприемлемую (хотя бы приемлемую для большинства) точку зрения и решение обсуждаемой проблемы в общенациональных интересах; когда «свобода критики» в интересах массово-информационной безопасности общества имеет определенные правовые и этические рамки и освобождена от популизма, демагогии и других дезориентирующих приемов; когда возможна «самозащита» граждан от негативных информационно-психологических воздействий¹.

Если принять во внимание концептуальные, доктринальные подходы, а также мнение ученых-правоведов и теоретиков журналистики, в современном понимании информационную безопасность деятельности СМИ можно определить, с одной стороны, как состояние защищенности данного социального института, при котором СМИ имеют все возможности выполнять присущие им функции, а с другой, – как состояние защищенности интересов личности, общества и государства, когда СМИ не создают угрозы, связанные с распространением «вредной» информации.

¹ Прохоров Е. П. Введение в теорию журналистики: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «Журналистика». М.: Изд-во МГУ, 2005. С. 225–227.

В правоприменительной практике, где так важно смысловое единство в словосочетаниях, отражающих понятие, следует учитывать, что разное содержание понятия «информационная безопасность», которое встречается в журналистике и правоведении, связано с функциональным подходом к дефинициям: журналистика рассматривает информационную безопасность с точки зрения тех задач, которые поставлены перед ней обществом и государством; право, будучи внешней средой по отношению к системе СМИ, выполняя различные функции (регулятивную, охранительную, воспитательную и т. д.), предлагает свою трактовку безопасности с учетом методов воздействия на общественные отношения, способствующих реализации задач, стоящих перед СМИ.

По многообразию своего проявления, уровню важности и системности информационную безопасность деятельности СМИ можно считать институционально оформленным образованием, в правовой сфере – субинститутом права СМИ, который, в свою очередь, является правовым институтом информационного права.

Право СМИ как комплексный институт опирается на систему законодательства, формирующуюся на основе правовых норм, относящихся к различным отраслям права. В связи с чем, система законодательства в области обеспечения информационной безопасности деятельности СМИ также носит комплексный характер и проявляется в отраслевой принадлежности норм, регулирующих отношения в каждой подсистеме СМИ.

Как представляется, нормативная база, призванная обеспечить информационную безопасность деятельности СМИ, в целом выполняет необходимые функции, способна решать целый комплекс обеспечительных задач. Кроме того, она позволяет создавать новые модели регулирования с учетом новелл в информационной сфере, не изменяя при этом парадигму функционального назначения такого важного института как СМИ.

Информационная безопасность относится к терминам-понятиям. Если рассматривать вышеуказанные подходы журналистики и права, можно глубже выявить и такие составляющие понятия как интересы и угрозы.

Интересы как совокупность потребностей, достаточно четко отражены в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации.

Интересы личности в информационной сфере, согласно Доктрине, заключаются в реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность.

Интересы общества в информационной сфере заключаются в обеспечении интересов личности в этой сфере, упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства – в создании условий для гармоничного развития российской информацион-

ной инфраструктуры, для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. По мнению О. С. Макарова, интересы личности, общества и государства интегрируются в «национальные интересы в информационной сфере»¹. С чем мы полностью согласны.

Классификационный подход, использованный в Доктрине, позволяет, с одной стороны, познать сущность понятия «информационная безопасность», а с другой, – соотнести интересы с угрозами, существующими в той или иной области.

В научных изысканиях, проводимых в области национальной безопасности, угрозы – одна из главных составляющих содержательной стороны понятия. При рассмотрении информационной безопасности как состояния защищенности информационных интересов от воздействия угроз, обращается внимание на обеспечение такого состояния рядом тактик: претерпевания угроз («угрозоустойчивость»), преодоления угроз («угрозозащищенность»), избегания угроз («неуязвимость»). О. С.

¹ Макаров О. С. Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секторов государств-участников Содружеств Независимых Государств: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

Макаров, выявив предпочтение исследователей тактике «угрозоустойчивость», предлагает иной подход. По его мнению, практическое обеспечение информационной безопасности (особенно на уровне государства) в настоящее время базируется на тактике «угрозозащищенности», так как именно выделенная, специальная система безопасности обеспечивает состояние защищенности. В обоснование этого вывода ученый приводит пример с усилиями по борьбе с хакерством, считая, что если бы не криминализация данного явления, не предпринимаемые правоохранительными органами усилия по борьбе с ним, – общество методом самозащиты права свою безопасность обеспечить бы не смогло¹. Данная тактика играет большую роль и в обеспечении информационной безопасности деятельности СМИ (например, борьба с клеветой), однако сложность данного явления заставляет обращаться и к другим тактикам: «угрозоустойчивость» (претерпевание угроз) читателя и зрителя служит барьером психологическому влиянию «вредной» информации, а «неуязвимость» (избегание угроз), включенная в программные установки работников СМИ, не дает ход «вредной» информации.

В число угроз информационной безопасности деятельности СМИ, по нашему мнению, можно включить:

¹ Макаров О. С. Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств-участников Содружеств Независимых Государств: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2013.

1) угрозы функциональному назначению СМИ как институту информационного обеспечения демократии: принятие нормативных правовых актов, создающих угрозы, связанные с монополизацией СМИ, цензурой, слабым механизмом реализации права на доступ к информации и права на распространение и использование информации; недостаточную разработанность нормативной правовой базы, регулирующей отношения в информационной сфере (отсутствие актов законодательства, регулирующих отношения, связанные с частной жизнью, отсутствие четких критериев понятия «общественный интерес» и др.), недостаточно устойчивую правоприменительную практику; слабый учет требований информационного порядка всеми участниками информационных отношений: отсутствие осознания роли СМИ в жизни общества и государства, необходимости соблюдения принципов плюрализма и толерантности; правоприменительную практику, отличающуюся неравным отношением к субъектам массовой информации при выполнении ими своих функциональных обязанностей по сбору, хранению и распространению информации; отсутствие контрольных механизмов за деятельностью СМИ со стороны гражданского общества;

2) угрозы, связанные с малой степенью защищенности компонентов информационно-коммуникационных технологий. Сегодня с технологической составляющей тесно связаны не только теле- и радиовещание, но и печатные издания, интернет-СМИ;

3) угрозы интересам личности, общества и государства, которые могут исходить со стороны СМИ: связанные с распространением информации, способной причинить вред («вредной» информации); с нарушением прав интеллектуальной собственности, с манипулированием информацией (дезинформация, сокрытие или искажение информации); с воздействием на психику человека; с низкой правовой культурой, плохой профессиональной подготовкой журналистских кадров;

4) угрозы, которые могут исходить со стороны пользователей информации. Эти угрозы связаны с их психологическими характеристиками: личностными особенностями, особенностями восприятия информации, внушаемостью и др.

Нейтрализация угроз и достижение такого состояния информационной безопасности деятельности СМИ, которое необходимо для информационного обеспечения демократии, построения правового социального государства, зависят от правового обеспечения информационной безопасности. В сфере СМИ преемлем подход, предложенный А. А. Стрельцовым, рассматривающим содержание понятия «обеспечение информационной безопасности» как создание условий, при которых нанесение вреда зависящим от информации свойствам или составляющим объекта безопасности невозможно, а правовое обеспечение информационной безопасности как самостоятельное комплексное направление правового регулирования отношений, связанных с проявлением угроз объектам национальных интересов в информационной сфере и противодействием им на основе норм и институтов конститу-

ционного, гражданского, административного, уголовного и информационного права¹. Основываясь на этом подходе, обеспечение информационной безопасности деятельности СМИ можно определить как создание условий, при которых СМИ в каждой своей подсистеме имеют все возможности выполнять присущие им функции и не создавать угрозы, связанные с распространением «вредной» информации, либо эти угрозы можно своевременно нейтрализовать. Отсюда и основная цель обеспечения: принятие таких мер, в том числе и правового характера, которые приведут к созданию необходимых условий.

Таким образом, отраслевые особенности обеспечения информационной безопасности деятельности СМИ тесно связаны с категориями «безопасность», «национальная безопасность», «информационная безопасность». Понятие «информационная безопасность» в большинстве случаев рассматривается как состояние защищенности интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. При этом состоянии защищенности можно рассматривать как инвариант, другие составляющие понятия (интересы, угрозы) могут изменяться по объему и содержанию.

Практика свидетельствует о возрастающем разнообразии угроз, связанных с возможностями использования информационно-коммуникационных технологий и СМИ в целях, которые не способствуют безопасности личности, общества и госу-

¹ Стрельцов А. А. Правовое обеспечение информационной безопасности России: теоретические и методологические основы. Минск, 2005. С. 38, 107.

дарства. Представляется, что новая Доктрина (предполагается, что она будет утверждена в конце этого года), учитывая реалии международной обстановки, угрозы, которые несут конфликты и информационные войны, расширит понятие «информационная безопасность», что скажется и на категориальном аппарате права СМИ и его субинститута «информационная безопасность деятельности СМИ». Как отмечают специалисты в области лингвистики, терминообразование представляет собой процесс вторичной номинации, которая в своем гносеологическом исходе зиждется на свойстве понятий переходить в друг друга и формироваться на основе прежде познанного, отображая все новые признаки осваиваемой человеком действительности¹. Понятийный аппарат отрасли информационного права – тому свидетельство.

Библиографический список:

1. *Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Информационное право / Под ред. Б. Н. Топорнина. СПб., 2001.

2. *Бачило И. Л.* Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 2.

3. *Бачило И. Л.* Информационное право: учебник для вузов. М.: Высшее образование. Юрайт-Издат, 2009.

4. *Володина М. Н.* Термин как средство специальной информации. М.: изд-во МГУ, 1996.

¹ *Володина М. Н.* Термин как средство специальной информации. М.: изд-во МГУ, 1996. С. 19.

5. *Кубышкин А. В.* Международно-правовые проблемы обеспечения информационной безопасности государства: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002.

6. *Лопатин В. Н.* Информационная безопасность России: Дис. ...д-ра юрид. наук. СПб., 2000.

7. *Макаров О. С.* Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств-участников Содружеств Независимых Государств: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

8. *Прохоров Е. П.* Обеспечение информационной безопасности в деятельности СМИ. М.: МГУ, 2009.

9. *Прохоров Е. П.* Введение в теорию журналистики: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «Журналистика». М.: изд-во МГУ, 2005.

10. *Стрельцов А. А.* Правовое обеспечение информационной безопасности России: теоретические и методологические основы. Минск, 2005.

11. *Трахименок С. А.* Безопасность государства. Методолого-правовые аспекты. Минск: Хата, 1997.

А. В. РИВИНА

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», аспирант Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» (115184, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3; тел.: (495) 637-52-68; hse@hse.ru)

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ
В СФЕРЕ МЕДИЙНОГО САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ:
ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
МЕЖДУНАРОДНОГО И ЗАРУБЕЖНОГО
ОПЫТА Внесудебного разрешения
информационных споров**

Ключевые слова: саморегулирование; информационное право; медиасфера; медиаиндустрия.

Аннотация: Проблема саморегулирования носит не только национальное, но уже и международное значение. Ключевым остается вопрос, насколько журналистское сообщество и аудитория могут налагать на журналистов дополнительные требования, вынуждая их подчиняться не только законодательству, но и профессионально-этическим нормам, и действительно ли разумнее отдать полномочия контроля третьим лицам, чтобы избежать государственного участия в регулировании медиасферы.

История медийного саморегулирования началась почти сто лет назад и за это время успела пройти длинный путь взлетов и падений, однако ключевым показателем является развитие данного института, а также его распространение по всему миру. На сегодняшний день подобные институты существуют не только практически во всех странах Европы, но и в Азии, Южной и Северной Америке, Австралии и Африке; из 193 стран-членов ООН советы по делам прессы существуют более чем в 50, включая Нигер, Мали, Тайвань, Перу, Австралию, Индию, Израиль, Буркина-Фасо и многие другие. Несмотря на то, что данные советы повсеместно создавались примерно с одной и той же целью, методы каждый из них выбирал разные, поэтому существуют разные модели советов, а некоторые из них порой проходили долгий путь изменений от одной модели к другой. По классификации, предложенной О. И. Мамонтовой, все советы по прессе делятся на три вида (модели): классическая, надкорпоративная и внутрикorporативная, а по форме могут быть открытыми, закрытыми или государственными¹. Классической моделью считается тот тип советов, где они образуются не какой-то организацией и не по решению какой-то структуры, а создаются медиа сообществом, где членство открыто для всех участников, которые

¹ *Мамонтова О. И.* Совет по прессе как институт саморегулирования СМИ в России и за рубежом: Дис. ... канд. филол. наук. М., 2011. С. 6–9, 112–151; *Мамонтова О. И.* История и основные институты саморегулирования СМИ в мире // Вестник Московского университета. Сер. 10. Журналистика. 2010. № 5. С. 63–71.

отвечают требованиям, сформулированным и представленным сформировавшейся структурой, то есть данный тип организаций имеет надкорпоративную форму. Общественная коллегия по жалобам на прессу может служить примером данной модели – она является наиболее распространенной на сегодняшний день. Создаваясь усилиями медиаиндустрии, а не государственными органами, подобные советы включают в свой состав не только журналистов, издателей, распространителей, но и представителей общественности. Деятельность подобных советов не происходит за счет государственного финансирования.

Рассматривая историю российского медийного саморегулирования, в роли примера модели внутрикорпоративной формы саморегулирования может служить Большое жури Союза журналистов России (БЖ СЖР), которое создавалось решением одной медийной структуры – Союза журналистов России. Рассматриваемые жалобы могли касаться исключительно тех журналистов, которые являлись членами СЖР и принимали на себя определенные обязательства при вступлении, в том числе и этические. Данная модель может иметь как открытый, так и закрытый тип членства – это может касаться не только стороны, в адрес которой направляется жалоба, но и самих заявителей. Есть определенные преимущества такой модели организации – например сторона – «ответчик» не имеет возможности проигнорировать конфликтную ситуацию и априори призвана к ответу, в противном случае ее могут ожидать различные виды ответственности. Обычно самой жесткой мерой являет-

ся исключение из состава организации, и во многих странах, как, например, в Швеции, подобное исключение является для читателей показателем профессионализма, который может вызывать или же не вызывать доверие среди своих читателей. Государственные органы не участвуют в подобных организациях, поскольку решения о создании автономно принимаются представителями отдельно взятой профессиональной группы, которые берут на себя и всю финансовую ответственность, то есть финансирование саморегулируемых организаций подобного типа происходит за счет членов организации-создателя и других негосударственных источников. В данном случае представители аудитории могут как присутствовать, так и отсутствовать в их составе. Подобная модель, когда совет прессы создается при местных союзах журналистов, встречается в Македонии, Исландии, Испании и на Мальте. Несмотря на это, многие советы всё же прошли путь от внутрикорпоративного регулирования к надкорпоративному, например советы в Бельгии, Дании, Нидерландах и Эстонии.

Третий вид организаций относится к закрытому типу; подобные советы создаются медиаиндустрией, они могут быть как надкорпоративными, так и внутрикорпоративными. Основное их отличие от рассмотренных выше моделей заключается только в том, что в составе подобных организаций отсутствуют представители общественности. Ярким примером такой модели является немецкий Совет, который постоянно сталкивается с критикой общественности за свою «закрытость». Классическая модель подразумевает участие общества в советах;

чаще всего это касается судей, где их членство порой обязательно, как, например, в Швеции, Дании и Эстонии. Очень часто встречаются на практике примеры, когда уважаемые судьи не только входят в состав, но и возглавляют советы. Многие страны прошли путь от закрытых к открытым, где подобные изменения были обусловлены требовательным запросом общества о расширении состава, например в Австрии, Великобритании и Норвегии.

К последнему типу относятся те советы прессы, которые создаются государством, но в данном случае речь идет не о саморегулировании, а о со-регулировании. Подобные организации создаются государством – следовательно, имеют надкорпоративную форму. Тип членства при этом может быть как открытый, так и закрытый. Основное отличие от классической модели заключается именно в государственном участии, что противоречит самой идее саморегулирования СМИ, поскольку основной целью создания подобных институтов как раз являются минимизация государственного регулирования и создание альтернативных механизмов. Ярким примером может служить Дания, в которой в 1991 г. был принят Закон об ответственности СМИ (The Media Liability Act), предписывающий создание совета прессы. В соответствии с этим законом члены назначаются министерством юстиции, которое ежегодно получает от Совета отчет о своей деятельности. Это решение было обусловлено необходимостью создания Совета и абсолютной неготовностью медиаиндустрии сделать это самостоятельно в силу слишком разных взглядов на то, как это должно было быть. Еще одним примером

государственного регулирования является Совет прессы Люксембурга, который напрямую подчиняется Герцогу.

Роль СМИ во все времена и во всех уголках мира имела особое значение, а поскольку общества и государства развивались с разными темпами, идеологиями, представлениями о законе, свободе и правах, то и пути развития и становления советов по делам прессы, пройденные в разных странах, имеют свою специфику, особенности, задачи и решения. Так, странам, которые сталкиваются со схожими проблемами, имеет смысл поддерживать друг друга и делиться опытом. По этому принципу в разные временные отрезки и в разных регионах начали появляться различные ассоциации, союзы, объединяющие различные медийные органы самоуправления, чтобы вместе решать задачи, находить ответы на сложные вопросы и задумываться о своего рода стандартизации и выработке международных правил работы.

Первой и ключевой такой организацией стал Альянс Независимых советов по делам прессы (The Alliance of Independent European Press Councils – AIPCE), о котором упоминалось ранее, куда входит более 30 европейских государств. Кроме того, существуют такие организации, как Международная ассоциация советов прессы (World Association of Press Councils – WAPC). WAPC – это международная ассоциация советов прессы и средств массовой информации, которые обязались соблюдать высочайшие стандарты свободы общения, независимости средств массовой информации и передового опыта в журналистике. В исполни-

тельный совет WAPC входят представители таких стран, как Индия, Кения, Малави, Непал, Пакистан, Сейшельские острова, Танзания, Турция, Турецкая Республика Северного Кипра, Уганда и Зимбабве.

За последние десятилетия существенные изменения произошли и на постсоветском пространстве. Так, в 2011 г. на XIII ежегодном съезде Европейского Альянса независимых советов прессы было принято решение о создании сети организаций медийного саморегулирования (СОМС), которое было оформлено в виде Меморандума о создании. Идея создания такой сети обсуждалась на международной встрече представителей советов прессы Армении, Азербайджана, Грузии, Молдовы, Российской Федерации, Таджикистана и Украины в Кишинёве в июне 2011 г. По итогам встречи была создана рабочая группа, которую возглавили представители Молдовы.

Согласно Уставу, Сеть организаций медийного саморегулирования (СОМС) является механизмом регионального сотрудничества и обмена опытом. СОМС ставит перед собой цели поддерживать качественные, профессиональные СМИ и этическую журналистику в своих странах; повышать значимость и эффективность органов саморегулирования СМИ; поддерживать связи и взаимное сотрудничество между членами Сети для обмена информацией и опытом по общим вопросам СМИ и в области профессиональной журналистской этики; повышать осведомленность членов Сети, медиапрофессионалов и общества в целом о принципах саморегулирования и профессионализма; помогать

в рассмотрении жалоб между странами региона; взаимодействовать в привлечении ресурсного обеспечения совместных программ, реализуемых в рамках сферы деятельности Сети.

Библиографический список:

1. *Мамонтова О. И.* Совет по прессе как институт саморегулирования СМИ в России и за рубежом: Дис. ... канд. филол. наук. М., 2011.

2. *Мамонтова О. И.* История и основные институты саморегулирования СМИ в мире // Вестник Московского университета. Сер. 10. Журналистика. 2010. № 5.

Д. В. МАЗАЕВ

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», доцент кафедры теории и истории права, кандидат юридических наук (109028, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3, тел.: (495) 772-95-90 (доб. 23033))

ОХРАНА ИЗОБРАЖЕНИЯ ГРАЖДАНИНА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Ключевые слова: изображение гражданина; внешний облик; согласие; личная жизнь; произведение; фотография; сеть «Интернет»; Верховный Суд РФ.

Аннотация: В статье рассматривается реализации прав граждан на использование собственного изображения в фотографических, аудиовизуальных и других творческих произведениях, особенно в сети «Интернет», без риска умаления чести, достоинства личности, доброго имени, деловой репутации и других нематериальных благ. Цель настоящей работы заключается в выявлении и поиске вариантов решений проблем понимания содержания нормы права об охране изображения гражданина и ее применения на практике. Установлено, что норма права об охране изображения гражданина получила свое развитие в современном гражданском законодательстве благодаря аналогичной норме в советском гражданском законодательстве. Она претерпела ряд изменений и была дополнена

некоторыми важными положениями, отвечающими современным реалиям реализации личных неимущественных прав. Установлено, что ряд вопросов и связанных с ними проблем не был решен ни в ходе внесения изменений в действующую норму права об охране изображения гражданина, ни судебной практикой, включая разъяснения Верховного Суда РФ. В частности, не был решен вопрос терминологии – определения термина «изображение гражданина» и близких ему по значению терминов. Не ясна позиция законодателя и Пленума Верховного Суда РФ относительно использования изображения гражданина и его объема. Нет надлежащих разъяснений по вопросу позирования гражданина за плату и использования его изображения в данном случае без его согласия. Таким образом, указанные вопросы требуют дальнейшего изучения и принятия соответствующих разъяснений Пленумом Верховного Суда РФ.

Институт охраны изображения гражданина не является новым в гражданском праве России. В советском гражданском праве до принятия Гражданского кодекса РСФСР (далее – ГК РСФСР) в 1964 г. и ряда других республиканских гражданских кодексов данному правовому институту не уделяли должного внимания¹. Однако сразу после этого события он сразу же стал предметом множества научных дискуссий. Не исключением оказалась ст. 514 ГК РСФСР, устанавливающая ограничение права автора на опубликование, воспроизве-

¹ Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

дение и распространение произведения изобразительного искусства, в котором изображено другое лицо. Заметным обстоятельством явилось размещение данной нормы права в разделе IV об авторском праве, а не в разделе I об общих положениях, включающих защиту чести и достоинства.

Расхождение в подходах к определению места института охраны изображения гражданина в гражданском законодательстве было устранено введением ст. 152.1 в гл. 8 («Нематериальные блага и их защита») разд. I («Общие положения») Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) 1994 г. Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹ и последующим ее дополнением Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»².

Сходство во мнениях советских и современных цивилистов наблюдается относительно того обстоятельства, что интерес к собственному изображению гражданина есть обоснованное ограничение права автора обнародовать произведение изобразительного искусства.

В соответствии со ст. 514 ГК РСФСР 1964 г. подобное право автора зависело от согласия гражданина, изображенного в произведении изобразительного искусства. Без него, как отмечает Л. О. Красавчикова, опубликование, воспроизведение и

¹ СЗ РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5497.

² СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3434.

распространение произведения следует расценивать как вторжение в личную жизнь гражданина, право которого самостоятельно решать вопрос обнародования собственного изображения таким образом будет нарушено¹. Общим мнением исследователей данного института является то, что обнародование, т. е. доведение изображения гражданина до всеобщего сведения, без его согласия может причинить ему серьезные душевные страдания, т. е. моральный вред.

Относительно сферы, к которой следует отнести право гражданина на изображение, следует отметить позицию, что данное право имеет прямое отношение к личной жизни гражданина².

Наиболее заметным шагом к преодолению разногласий как в научной доктрине, так и в практике применения норм права, предусмотренных ст. 152.1 ГК РФ, стало принятие Пленумом Верховного Суда РФ постановления от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 25), которым был решен целый ряд вопросов, подвергаемых детальному

¹ Красавчикова Л. О. Авторское право и право гражданина на собственное изображение // Проблемы современного авторского права: Межвузовский сборник научных трудов / Богуславский М. М., Богуславский М. М., Гаврилов Э. П., Гаврилов Э. П., и др.; отв. ред.: Богуславский М. М., Красавчиков О. А. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1980. С. 77.

² См., напр.: Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Петроград, 1917. С. 183.

изучению и неоднократно поднимавшихся судебной практикой¹.

Изображение гражданина по своей правовой природе является нематериальным благом². Следовательно, оно принадлежит физическому лицу от рождения, неотчуждаемо от него, на изображение гражданина распространяются личные неимущественные права, изображение гражданина можно защищать способами, не противоречащими существу нематериального блага или личного неимущественного права.

Общие способы защиты гражданских прав, включая право на изображение гражданина, предусмотрены ст. 12 ГК РФ. Однако ГК РФ предусматривает специальные способы защиты, которые более всего соответствуют характеру нематериального блага или личного неимущественного права, в том числе права на изображение гражданина. К таковым следует отнести признание судом факта нарушения личного неимущественного права; опубликование решения суда о допущенном нарушении; пресечение или запрещение действий, нарушающих или создающих угрозу нарушения личного неимущественного права либо посягающих или создающих угрозу посягательства на нематериальное благо (п. 2 ст. 150); уничтожение без компенсации на основании решения суда введенных в гражданский оборот экземпляров материальных носителей, содержащих изображение

¹ Бюллетень ВС РФ. 2015. № 8.

² См., напр.: *Гаврилов Э. П.* Защита внешнего облика и охрана изображения гражданина // *Хозяйство и право*. 2015. № 10 (465). С. 13.

гражданина, полученное с нарушением требований гражданского законодательства (п. 2 ст. 152.1); удаление изображения гражданина, полученное с нарушением требований гражданского законодательства и распространенное в сети Интернет, а также пресечение или запрещение дальнейшего его распространения (п. 3 ст. 152.1).

По мнению Л. О. Красавчиковой, право гражданина на собственное изображение представлено способами доведения данного изображения до всеобщего сведения (опубликование, воспроизведение и распространение) только с согласия изображаемого лица или его детей и супруга после его смерти¹.

Краеугольным камнем в вопросе использования изображения гражданина как по ГК РСФСР 1964 г., так и по ГК РФ 1994 г. является согласие на использование изображения гражданина или его родственников после его смерти.

Подобное согласие может иметь как устную форму выражения, так и письменную, и даже конклюдентную (совершение определенного действия, выражающего согласие гражданина с намерением другого лица использовать его изображение), что подтверждено Пленумом Верховного Суда РФ в п. 46 Постановления № 25.

¹ Красавчикова Л. О. Авторское право и право гражданина на собственное изображение // Проблемы современного авторского права: Межвузовский сборник научных трудов / Богуславский М. М., Богуславский М. М., Гаврилов Э. П., Гаврилов Э. П., и др.; отв. ред.: Богуславский М. М., Красавчиков О. А. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1980. С. 80.

Пленум Верховного Суда РФ в п. 43 Постановления № 25 выразил позицию относительно вопроса обнародования изображения гражданина по аналогии с определением такового в ст. 1268 ГК РФ. Под обнародованием следует «понимать осуществление действия, которое впервые делает данное изображение доступным для всеобщего сведения путем его опубликования, публичного показа либо любым другим способом, включая размещение его в сети «Интернет». В то же время, высший суд отмечает, что «обнародование изображения гражданина, в том числе размещение его самим гражданином в сети «Интернет», и общедоступность такого изображения сами по себе не дают иным лицам права на свободное использование такого изображения без получения согласия изображенного лица». Однако и на этот случай есть оговорка о том, что «обстоятельства размещения гражданином своего изображения в сети «Интернет» могут свидетельствовать о выражении таким лицом согласия на дальнейшее использование данного изображения, например, если это предусмотрено условиями пользования сайтом, на котором гражданином размещено такое изображение».

По сути, Пленум Верховного Суда РФ ориентирует на практику, когда некоторые социальные сети и другие ресурсы в сети «Интернет» допускают свободное использование изображений гражданина, загруженных им в свои альбомы и предоставившего к ним свободный доступ всех лиц без ограничений или гражданин согласился со свободным использованием своих изображений, подтвер-

див такое согласие через универсальную форму при регистрации на сайте.

Следует также обратить внимание на содержание согласия гражданина на использование собственного изображения другими лицами. Пленум Верховного Суда РФ в п. 47 подчеркивает, что оно «может содержать ряд условий, определяющих порядок и пределы обнародования и использования его изображения, например, о сроке, на который оно дается, а также способе использования данного изображения. Если согласие на обнародование и использование изображения было дано в устной форме либо путем совершения конклюдентных действий, таким согласием охватывается использование изображения в том объеме и в тех целях, которые явствуют из обстановки, в которой оно совершалось».

Как видно, высший суд не стал перечислять все возможные вариации с содержанием согласия гражданина на использование своего изображения, тем самым, сужая действие нормы права. Однако, следует заметить, что чем точнее будет оговорено подобное согласие со стороны гражданина, тем более существенной будет защита его права на собственное изображение.

Представляется обоснованным и разумным, что согласие гражданина может быть выражено в отношении: количества и качества используемого изображения гражданина; способов и времени его получения; целей и способов его использования; круга субъектов, которые могут его использовать; территории, где такое использование допустимо, по мнению самого гражданина; других условий и

обстоятельств, являющихся существенно важными по мнению гражданина или его родственников, согласие которых необходимо на основании закона¹.

Игнорирование гражданином и лицом, желающим использовать изображение гражданина в определенных целях, данных рекомендаций в ходе достижения согласия может привести обе стороны к спорам относительно многих неучтенных законом обстоятельств.

По некоторым оценкам, согласие не может быть отозвано или аннулировано независимо от формы его выражения². Однако есть и другая позиция, отстаивающая право гражданина отозвать свое согласие или допускающая возможность его аннулировать по определенным обстоятельствам³.

Отзыв согласия гражданина на использование собственного изображения, с одной стороны, следует признать оправданным в силу изменившихся обстоятельств, не позволяющих гражданину смириться с дальнейшим использованием его изображения где бы то ни было, особенно в коммерческих целях. С другой стороны, данный отзыв под-

¹ См.: *Малеина М. Н.* Использование в рекламе изображения гражданина: правовые основания и последствия // Закон. 2007. № 10. С. 21–26; *Микрюков В. А.* О дифференцированном согласии гражданина на обнародование и использование его собственного изображения // Право и экономика. 2013. № 2. С. 50.

² Цит. по: *Суховерхий В. Л.* Личные неимущественные права граждан в советском гражданском праве: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Свердловск, 1970. С. 14.

³ См., напр.: *Малеина М. Н.* Использование в рекламе изображения гражданина: правовые основания и последствия // Закон. 2007. № 10. С. 21–26.

рывает экономические основы многих видов деятельности, где изображение гражданина регулярно используется, в том числе предпринимательской и благотворительной. Отзыв гражданином своего согласия на использование изображения в рекламе может поставить под вопрос всю рекламную кампанию готовящейся к выпуску или уже выпущенной продукции, что влечет за собой определенные убытки для субъекта предпринимательской деятельности. В этом случае защита частного интереса индивидуального предпринимателя или юридического лица имеет определенное значение.

Пленум Верховного Суда РФ, очевидно, выбрал вторую позицию и признал за гражданином возможность отзыва своего согласия, но также признал право другой стороны на возмещение причиненных таким отзывом убытков в соответствии со ст. 15 ГК РФ (п. 49 Постановления № 25).

Немаловажным является вопрос о получении согласия на использование изображения после смерти гражданина от его родственников. Буквальное толкование нормы права в п. 1 ст. 152.1 ГК РФ позволяет сделать вывод, что необходимо получить согласие всех здравствующих детей гражданина и пережившего его супруга, а если никого из них нет в живых либо они признаны судом умершими, то родителей гражданина.

Представляет определенный интерес позиция о том, что следует расширить перечень родственников, чье согласие на использование изображения

необходимо в случае смерти гражданина¹. Помимо детей, пережившего супруга и родителей гражданина родственниками, которые могут дать согласие на использование изображения после его смерти могли бы также быть его полнородные и неполнородные братья и сестры, дедушка и бабушка как со стороны отца, так и со стороны матери, т. е. наследники второй очереди (п. 1 ст. 1143 ГК РФ). Вопрос о расширении перечня лиц, которые могут дать согласие на использование изображения после смерти гражданина, на всех наследников вплоть до седьмой очереди представляется не бесспорным.

Изображение гражданина может быть получено различными способами. В частности, ст. 152.1 ГК РФ предусматривает три наиболее популярных в настоящий момент способа получения такого изображения: фотография; видеосъемка; произведение изобразительного искусства (картина). Однако, на наш взгляд, не следует ограничивать сферу действия права на охрану изображения гражданина лишь указанными способами. К подобным способам также следует отнести: скульптуру, включая восковые фигуры², и другие способы фиксации изображения гражданина, выполненные в любой технике и на любом материале (носителе),

¹ См., напр.: *Микрюков В. А.* Субъектно-временные пределы охраны изображения гражданина // Юрист. 2013. № 4. С. 8.

² Уничтожение восковых фигур стало предметом требования родственников братьев Пельцер к г-ну Кастане. Подробнее см.: *Завадский А. В.* О праве на собственное изображение. Казань, 1909. С. 7.

которые могут в точности воспроизвести его индивидуальные особенности.

Одним из вопросов, который до сих пор привлекает внимание многих ученых и практикующих юристов к проблеме охраны права гражданина на собственное изображение, является отсутствие ясной конструкции в норме ст. 152.1 ГК РФ, предусматривающей ограничения данного права.

Несмотря на то, что перечень обстоятельств, когда допускается использование изображения гражданина без его согласия, является исчерпывающим, норма права не содержит ясных указаний на определение тех или иных признаков, критериев, по которым можно было бы определить, правомерно или противоправно использовано изображение лица в конкретной ситуации.

Вопросы в практике применения ст. 152.1 ГК РФ возникают в случаях: 1) использования изображения гражданина в государственных, общественных или иных публичных интересах – до некоторых пор было не ясно, что следует понимать в конкретных ситуациях под данными категориями интересов; 2) использования изображения гражданина, полученного при съемке, которая проводилась в местах, открытых для свободного посещения, или на публичных мероприятиях (собраниях, съездах, конференциях, концертах, представлениях, спортивных соревнованиях и подобных мероприятиях), за исключением случаев, когда такое изображение является основным объектом использования – на практике возникают вопросы к параметрам оценки открытых мест и публичного характера мероприятия, а также параметрам оценки изобра-

жения как основного объекта использования; 3) в случаях, когда гражданин позировал за плату, относительно формы закрепления отношений между ним и автором произведения.

Действующее в настоящее время ограничение права гражданина на собственное изображение в государственных, общественных или иных публичных интересах является продолжением правового регулирования, имевшего место в ст. 514 ГК РСФСР 1964 г. Но и в той, и в настоящей норме права в ст. 152.1 ГК РФ нет ясных критериев определения указанных интересов, ради которых следует ограничить право гражданина на собственное изображение и предоставить любому лицу возможность использовать изображение гражданина в своих целях.

Пленум Верховного Суда РФ своим постановлением № 25 (п.п. 44–45) отчасти решил некоторые из указанных вопросов.

В отношении публичного интереса Суд признал, что он имеет место в случаях: а) «если гражданин является публичной фигурой (занимает государственную или муниципальную должность, играет существенную роль в общественной жизни в сфере политики, экономики, искусства, спорта или любой иной области), а обнародование и использование изображения осуществляется в связи с политической или общественной дискуссией, или интерес к данному лицу является общественно значимым»¹; б) «если оно [изображение гражданина]

¹ Спорный вопрос права, который выделил как сторонников распространения исключения об использовании изображения гражданина без его согласия на публичных

необходимо в целях защиты правопорядка и государственной безопасности (например, в связи с розыском граждан, в том числе пропавших без вести либо являющихся участниками или очевидцами правонарушения)». Однако «если единственной целью обнаружения и использования изображения лица является удовлетворение обывательского интереса к его частной жизни либо извлечение прибыли», то необходимо его согласие на использование изображения.

В случае с открытыми местами и мероприятиями Пленум Верховного Суда РФ допускает использование изображения гражданина без его согласия при условии, что оно не является основным объектом использования, а именно «если в целом фотоснимок отображает информацию о проведенном публичном мероприятии, на котором он был сделан». Из разъяснений Пленума Верховного Суда РФ в п. 45 Постановления № 25 не вполне очевидно, относятся ли некоторые места к категории публичных. Так, в судебной практике иной раз можно встретить упоминание фитнес-центра в числе подобных публичных мест, несмотря на то, что его могут посещать только члены клуба (центра), оплатившие стоимость услуг и имеющие именные

лиц, так и противников распространения подобного исключения на них, отстаивавших позицию равенства всех граждан перед законом и судом, решен в пользу первого подхода. О втором подходе см., напр.: *Гришаев С., Николаева А.* Проблемы правовой охраны права на изображение // *Хозяйство и право.* 2013. № 9. С. 64.

или безымянные карты с идентификационным номером¹.

В то же время, не ясна позиция Суда относительно очевидно выраженного согласия граждан по вопросу фотосъемки и дальнейшего обнародования, и использования фотографий, если они не содержат информацию о частной жизни указанных лиц. Также не ясно, что Суд подразумевает под дополнительным согласием других лиц в случае, если «один из этих граждан вправе обнародовать и использовать такое изображение без получения дополнительного согласия на это от иных изображенных на фотоснимке лиц».

Относительно вопроса о позировании за плату Пленум Верховного Суда РФ ничего не сообщил, кроме того, что согласие гражданина об использовании собственного изображения другими лицами является сделкой.

К вопросу о согласии гражданина на использование собственного изображения другими лицами следует добавить принципиально важный момент, который не раз упоминается в исследованиях вопросов охраны изображения гражданина. Никто, кроме гражданина или его детей, пережившего супруга или родителей после его смерти, не может давать согласие на использование его изображения². Это правило наиболее ощутимо в случаях,

¹ Постановление ФАС Уральского округа от 21 июня 2013 г. № Ф09-4882/13 по делу № А60-34221/2012 // СПС «Консультант Плюс».

² *Николаева А.* Актуальные вопросы соотношения гражданско-правовых институтов: права на изображение гражданина и авторских прав // Интеллектуальная соб-

когда автор фотографического или аудиовизуального произведения, на котором запечатлен другой гражданин, пытается без его согласия продать данное произведение третьему лицу (например, издательству, средству массовой информации, сети кинотеатров).

Таким образом, можно сделать вывод, что до сих пор не решены однозначно ни законодательством, ни судебной практикой некоторые вопросы охраны изображения гражданина, подлежащие дальнейшему исследованию и разъяснению, а именно определения термина «изображение гражданина» и его соотношение с другими терминами – «внешний облик», «индивидуальный образ» и т. п.¹; не ясно, что следует понимать под «использованием» изображения гражданина в контексте ст. 152.1 ГК РФ и каковы его пределы; возможность предоставления дифференцированного согласия гражданина на использование собственного изображения; правовая природа и характер отношений между гражданином, позировавшим за плату, и другим лицом, как правило, автором произведения, в котором запечатлено изображение гражданина². Эти проблемы наиболее оперативно необходимо разрешать

ственность. Авторское право и смежные права. 2014. № 6. С. 12.

¹ См., напр.: *Малеина М. Н.* Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. 2-е изд., испр. и доп. М.: МЗ Пресс, 2001. С. 124; *Гришаев С. П.* Право гражданина на изображение // *Гражданин и право.* 2012. № 9. С. 50.

² См.: *Микрюков В. А.* Вопросы гармонизации интересов обладателя фотографии и изображенного на ней гражданина // *Цивилист.* 2013. № 4. С. 57–59.

посредством руководящих разъяснений Верховного Суда РФ.

Библиографический список:

1. *Гаврилов Э. П.* Защита внешнего облика и охрана изображения гражданина // *Хозяйство и право.* 2015. № 10 (465).

2. *Гришаев С., Николаева А.* Проблемы правовой охраны права на изображение // *Хозяйство и право.* 2013. № 9.

3. *Гришаев С. П.* Право гражданина на изображение // *Гражданин и право.* 2012. № 9.

4. *Завадский А. В.* О праве на собственное изображение. Казань, 1909.

5. *Красавчикова Л. О.* Авторское право и право гражданина на собственное изображение // *Проблемы современного авторского права: Межвузовский сборник научных трудов / Богуславский М. М., Богуславский М. М., Гаврилов Э. П., Гаврилов Э. П., и др.; отв. ред.: Богуславский М. М., Красавчиков О. А.* Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1980.

6. *Малеина М. Н.* Использование в рекламе изображения гражданина: правовые основания и последствия // *Закон.* 2007. № 10.

7. *Малеина М. Н.* Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. 2-е изд., испр. и доп. М.: МЗ Пресс, 2001.

8. *Микрюков В. А.* Вопросы гармонизации интересов обладателя фотографии и изображенного на ней гражданина // *Цивилист.* 2013. № 4.

9. *Микрюков В. А.* О дифференцированном согласии гражданина на обнародование и использо-

вание его собственного изображения // Право и экономика. 2013. № 2.

10. *Микрюков В. А.* Субъектно-временные пределы охраны изображения гражданина // Юрист. 2013. № 4.

11. *Николаева А.* Актуальные вопросы соотношения гражданско-правовых институтов: права на изображение гражданина и авторских прав // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2014. № 6.

12. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. Петроград, 1917.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ

M. A. FEDOTOV

*Council under the President of the Russian Federation
for Civil Society Development and Human Rights; Na-
tional Research University «Higher School of Eco-
nomics»*

A. A. TEDEEV

*National Research University «Higher School of Eco-
nomics»*

ON THE ISSUE OF THE LEGAL STATUS OF PUBLIC INSPECTORS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: citizen; social control; public inspector;
non-governmental non-profit organization; public in-
spector; social skills.

Abstract: The article deals with the provisions of the
Federal Law of July, 7, 2014, № 212-FZ «On the basis
of public control in the Russian Federation», in terms
of securing the rights of citizens to participate in activ-
ities of social control.

M. F. ZELENOV

*Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration*

**ANTI-CORRUPTION EXPERTISE:
THEORY AND PRACTICE**

Keywords: legal expertise; anti-corruption expert; specialist; corruption offense; expert; prosecutor's office; civil service; corruption; governance; legal framework; official courts.

Abstract: This article discusses the issues of the expert study, among other expert studies the author draws attention to specific of anticorruption examination, analyzes the stages of the study, as well as the author proposed to allocate a number of significant circumstances, to make the right and informed decisions when giving opinions on this expert.

S. Y. ENGURAZOVA

National Research University «Higher School of Economics»

**THE FEDERAL LAW «ON COMBATTING
EXTREMISM»: CONTEMPORARY
MEANING AND ENFORCEMENT PRACTICE**

Keywords: extremism; federal law «On countering extremism»; extremist activity

Abstract: Nowadays the question of existing danger of extremism becomes actual. Terrific consequences from extremism forced the world community to try to find new effective methods for fighting with them. Russia tries to find these methods, too. Since 2002, The Federal Law «On countering extremism» has regulated shear of government and the extremism connection, but regulation has become widely used recently: the number of cases was strongly increase for a little time. This fact causes different opinions in society. People, who stated on a position that the biggest part of law practice can't follow for the major reason. Plenty of arguments, which appeared, said that the federal law «On Counteracting Extremist Activities» is used as means against political opposition in Russia. One of the bright examples in contemporary russian reality is an important fact as the appearance of Internet censorship. This fact plays a major role to provide political stability. Russian internet censorship requires accurate analysis to prove it or disprove. But the existence of this point of view suggests that the Russian anti-extremism legislation has some gaps. Actually, the gaps can become a reason for understanding the law practice as wrongful. The aim of work was to study the existing current situation of the opposition to extremism in Russian Federation. The existing actual law enforcement practice on different aspects of the aforementioned federal law is analyzed in this article. Also, issue on the existence of such phenomenon as “internet censorship” in our country is mentioned, the

evaluation of wrongfulness of regulatory authorities' actions is given. On the whole, a range of conclusions about the contemporary Russian anti-extremist policy is shown. Some suggestions on the further development of legislation in this sphere are made.

A. G. RICHTER

Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media

PROHIBITION OF PROPAGANDA OF WAR AND INCITEMENT OF HATRED IN INTERNATIONAL LAW: HISTORY AND OUR DAYS

Keywords: freedom of expression; freedom of the media; propaganda for war; incitement to hatred; IC-CPR; UN Human Rights Committee; OSCE Representative on Freedom of the Media; Council of Europe; ECtHR; ECHR.

Abstract: In this piece we attempt to critically review international obligations in regard to hateful international propaganda in the context of freedom of expression and freedom of the media commitments. The focus is on Article 20 (on ban of war propaganda and incitement to hatred) of the International Covenant on Civil and Political Rights and its interpretations. Reviewed are the key for international law in this regard notions of “propaganda”, “hatred”, and “incitement.”

The piece assesses the official position expressed by the OSCE Representative on Freedom of the Media in regard to propaganda during Ukrainian conflict. Its aim is to draw the boundary beyond which propaganda is forbidden in the international law and is to be prohibited in the national legislation.

S. A. KULIKOVA

Saratov State National Research University

**CONSTITUTIONAL PROHIBITION
OF CENSORSHIP: LEGAL ESSENCE
AND DEVELOPMENT
IN THE RUSSIAN LEGISLATION**

Keywords: censorship; mass media freedom; mass medias; draft Information Code of the Russian Federation.

Abstract: The article focuses on the main interpretations of the content of the constitutional prohibition of censorship. The article also considers the studies in that portion of the legislation where the censorship prohibition has been developed. The author concludes that the constitutional prohibition of censorship has not been specified thoroughly enough, given effect to and supported in the legislation. The only definition of censorship, given in “On Mass Media”, the Law of the Russian Federation, is aimed to fight censorship to-

wards mass media editorial offices. Legal regulations on librarianship and museum funds have been formulated incorrectly, and that makes it difficult to apply them. The legislation that regulates other spheres of mass media does not give legal interpretations of censorship. The author concludes that the norm of censorship prohibition should be introduced into the Information Code of the Russian Federation and gives the original definition of mass media censorship.

N. N. DOVNAR

Belarusian State University

**INFORMATION SECURITY
OF ACTIVITIES OF THE MEDIA:
MODERN APPROACHES TO THE CONCEPT**

Keywords: media; information security; information security; interests of the individual; society and state; threat.

Annotation: The article analyzes the approaches to the definitions of the «information security of the activities of the media», the «information security» in terms of journalism and law. It is emphasizes the relationship of information security of the activities of the media with the interests of the individual, society and the state, and national security. The main threats in this area are identified.

A. V. RIVINA

National Research University “Higher School of Economics”

**INTERNATIONAL ASSOCIATIONS
IN THE FIELD OF MEDIA
SELF-REGULATION: INFORMATION
AND LEGAL ASPECTS OF THE USE
OF INTERNATIONAL AND FOREIGN
EXPERIENCE OF EXTRA-JUDICIAL
RESOLUTION OF INFORMATION DISPUTES**

Keywords: self-regulation; information law; Mediasphere; media industry.

Annotation: The problem of self-regulation is not only national, but international significance. The key question remains how the journalistic community and the audience may impose additional requirements on journalists, forcing them to obey not only the laws, but also professional and ethical standards, and whether or not reasonable to give the powers of control to third parties, to avoid government involvement in regulating the media sphere.

D. V. MAZAEV

National Research University “Higher School of Economics”

PROTECTION OF IMAGE OF AN INDIVIDUAL: THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES

Keywords: image of the citizen; appearance; consent; personal life; composition; photo; Internet; Supreme Court of Russian Federation.

Abstract: The article examines the rights of citizens to use their own images in photographic, audiovisual, and other creative works, particularly in a network «Internet», without the risk of belittling the honor, dignity, good name, goodwill and other intangible benefits. The purpose of this article is to identify solutions to the problems of understanding the content of legal norm on the protection of citizen's image and its application in practice. It was established that the legal norm on the protection of citizen's image was developed in modern civil law because of a similar norm in the Soviet civil law. It has undergone several changes and was complemented by some important provisions to meet modern conditions of implementation of moral rights. It was found that a number of issues and related problems have been resolved in the course of any changes to the existing law on the protection of citizen's image, nor judicial practice, including explanations of the Supreme Court of the Russian Federation. In particular, issue of terminology wasn't resolved – the definition of «the image of the citizen», and close to him on the meaning of the terms. No clear position of the legislator and the Supreme Court of the Russian Federation regarding the use of the image of the citi-

zen and its scope. No adequate explanation on citizen posing for a fee and use its image in this case, without his consent. Therefore, these issues require further study and appropriate explanations by the Supreme Court of the Russian Federation.

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ

– журнал публикует материалы (научные статьи, научные обзоры, научные рецензии и отзывы) по фундаментальным и прикладным проблемам авторского права, информационного права, права интеллектуальной собственности;

– все представленные к публикации материалы в обязательном порядке проходят научное рецензирование с целью их экспертной оценки. Рецензентами выступают признанные специалисты (члены редакционной коллегии журнала и сторонние эксперты) по тематике рецензируемых материалов, имеющие в течение последних трех лет публикации по тематике рецензируемой статьи. Рецензия хранится в издательстве и в редакции в течение пяти лет;

– в журнале печатаются материалы, ранее не опубликованные и не предназначенные к одновременной публикации в других изданиях; автор может опубликовать в одном номере журнала не более одного материала; все материалы проверяются на наличие плагиата;

– плата за публикацию материалов не взимается; авторам гонорар не выплачивается;

– элементы издательского оформления материалов включают: сведения об авторах; заглавие материала; подзаголовочные данные; аннотацию (на русском и английском языке); ключевые слова (на русском и английском языке); приложения; обязательный пристатейный библиографический список, оформлен-

ный в соответствии с правилами журнала; допускается использовать дополнительные элементы издательского оформления; представляются также на английском языке: название статьи, аннотация, ключевые слова, фамилия, имя, отчество автора(ов); отдельно необходимо указать контактный телефон и адрес электронной почты для оперативной связи, адрес с индексом для отправки номера журнала. При опубликовании научной статьи на русском языке обязательным является наличие ключевых слов и аннотации на русском и английском языках, при опубликовании научной статьи на иностранном языке, обязательным является наличие ключевых слов и аннотации на русском и иностранном языках;

- объем материала не должен превышать 1 п. л. (40 000 знаков);

- редакция журнала направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ. Редакция журнала направляет копии рецензий в Министерство образования и науки Российской Федерации при поступлении в редакцию соответствующего запроса;

- электронные носители и рукописи авторам не возвращаются;

- аннотации материалов, ключевые слова, информация об авторах будут находиться в свободном доступе на сайте Кафедры, в системах цитирования на русском и английском языках после выхода журнала; через год после выхода номера журнала его полнотекстовая версия будет размещена на сайте Кафедры.

Полный текст Правил представления рукописей авторами размещен на сайте www.unescochair.ru

Учредитель и издатель:
АНО «Творческий центр ЮНЕСКО»
117279, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая,
д. 55А, каб. 112.

Адрес редакции: 117279, г. Москва,
ул. Миклухо-Маклая, д. 55А, каб. 112.

Почтовый адрес: 119017, г. Москва, ул. Малая Ордынка,
д. 17, каб. 221, Кафедра ЮНЕСКО

www.unescochair.ru
unesco.chair.copyright@mtu-net.ru

Подписано в печать 28.12.2015 г.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Печать офсетная.
Объем 11,5 п. л.

Тираж 900 экз. Заказ 94.
Отпечатано в типографии НОУ «ПМБ ЕГУ».
107031, г. Москва, ул. Рождественка, д. 12.

Свободная цена.

ISSN 2225347-5



9 772225 347000



1 5 0 0 4