

Екатерина Николаевна Тогузаева*

Ограничение пропаганды как условие обеспечения национальной безопасности: правовое регулирование

Одной из важнейших базовых свобод человека, гарантированных в демократическом обществе, является свобода слова, без которой невозможна реализация многих других прав и свобод человека, таких как право на свободу мысли, собраний и объединений, совести и религии, право на получение информации и др.

Однако свобода слова не может быть абсолютной и безграничной, в связи с чем государство вынуждено принимать меры по ее ограничению, чтобы гарантировать другим гражданам реализацию их прав и свобод, т. к. согласно ст. 2 Конституции РФ права и свободы человека являются высшей ценностью.

Возможность ограничения прав и свобод закрепляется ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая позволяет ограничивать права и свободы человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Отдельные ограничения прав и свобод могут также вводиться в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом (ст. 56 Конституции РФ).

Таким образом, помимо закрепленной в Конституции РФ обязанности государства неправомерно не вмешиваться в свободу слова, установлена еще и обязанность всячески осуществлять ее охрану и защиту, в том числе и посредством введенных ограничений.

Конституционный Суд РФ, формируя свою позицию по поводу ограничения конституционных прав и свобод, подчеркивал важность таких критериев, как необходимость и соразмерность ограничений, обеспечение баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов, использование не чрезмерных, а только необходимых и строго обусловленных целями мер¹.

* Заведующий кафедрой гражданского права и процесса Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кандидат юридических наук. E-mail: belanal@yandex.ru.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 44, ст. 4358.

В действующем законодательстве правовые ограничения в зависимости от отраслевой направленности могут выражаться в прямых запретах, возложении дополнительных обязанностей, специальной ответственности, усложнении определенных юридических процедур (например, процедуры заключения сделки), сужении имеющегося права, а также в обязанности претерпевать какие-либо лишения.

Важность взаимных ограничений в правовом государстве неоднократно подчеркивается в юридической литературе. «Личность и государство всегда противостоят друг другу в том, что касается ограничений: личность, вопреки ее интересу, ограничивается в интересах государства, стоящего на защите интересов других личностей и общества в целом, а государство (его органы и чиновники) ограничивается в интересах человека и гражданина»¹.

Особым видом ограничений свободы слова, влекущим серьезные правовые последствия вплоть до лишения свободы гражданина или приостановления, прекращения деятельности юридического лица, является запрет определенных видов пропаганды и агитации, например, запрет вести пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, установленный ч. 2 ст. 29 Конституции РФ.

При введении ограничения свободы слова в виде запрета определенных видов агитации и пропаганды важно осознавать соразмерность наложенных правовых ограничений с теми последствиями негативного характера, которые могут возникнуть при совершении этих действий, если указанные ограничения свободы слова не будут установлены. Только в этом случае можно с уверенностью говорить о правомерном ограничении прав и свобод человека. Соответственно должны быть видны те нежелательные последствия, которые могут наступить только при отсутствии таких ограничений, например, свободное существование религиозных организаций сектантского характера, пропагандирующих религиозную ненависть и вражду, нацистских организаций, призывающих к межнациональной розни и военным действиям и т. п., т. к. введенные ограничения свободы слова могут повлечь за собой и ряд других ущемлений, например, отсутствие возможности реализовать право получать и распространять информацию, если речь шла об ограничениях, возложенных на средства массовой информации.

Указанный запрет регулируется как международными актами, так и национальным российским законодательством (Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ и иные нормативные акты). Среди международных актов можно выделить такие как Конвенция о защите прав человека и основных свобод², в которой содержится общее закрепление возможности ограничивать осуществление свободы слова в тех случаях, когда это необходимо, Международный пакт о гражданских и политических правах³ и Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁴.

Обратимся к современному российскому законодательству. Помимо ст. 29 Конституции РФ в Уголовном кодексе Российской Федерации имеется ряд составов преступлений, тем или иным способом вынужденно ограничивающих свободу слова для защиты прав и интересов граждан, достаточная часть из этих составов преступлений

¹ Лазарев В. В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 36.

² См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 11 мая 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

³ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

⁴ См.: Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1969. № 25, ст. 219.

прямо либо косвенно связана с запретом пропагандистских действий, даже в тех случаях, когда законодатель не использует термин «пропаганда». Так, к примеру, ст. 239 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан. В части второй статья предусматривает ответственность за создание некоммерческой организации (включая некоммерческую организацию, выполняющую функции иностранного агента) либо структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации, деятельность которых сопряжена с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство такой организацией либо структурным подразделением.

В части 3 ст. 239 УК РФ запрещено участие в деятельности некоммерческой организации, указанной в ч. 1 и 2 данной статьи, а равно пропаганда деяний, предусмотренных ч. 1 и 2 статьи.

Несмотря на то что термин «пропаганда» законодатель употребил только в ч. 3 ст. 239 УК РФ, указанное в ч. 2 «побуждение граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний» вполне может быть осуществлено посредством пропаганды. В связи с чем не совсем ясным представляется соотношение таких правовых конструкций как «пропаганда побуждения граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний» и «побуждение граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний». Поскольку, на наш взгляд, понятие «пропаганда» шире понятия «побуждение к каким-либо действиям (бездействию)», последнее является всего лишь одной из возможных форм пропагандистских действий. Законодатель же, устанавливая санкцию в ч. 3 ст. 239 УК РФ, закрепил менее строгое наказание, чем за деяния, предусмотренные ч. 2, из чего можно сделать вывод о том, что пропаганда менее общественно опасна, чем, например, побуждение граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей. С этим трудно согласиться.

Необходимо заметить, что законодатель в Уголовном кодексе РФ несколько «вольготно» использует такие термины, как «пропаганда», «публичный призыв», «призыв», «публичное оправдание», «побуждение к совершению противоправных действий», не устанавливая конкретных отличий между ними, что дает почву для расширенного толкования уголовного закона и различных подходов в правоприменительной практике.

На наш взгляд, все вышеуказанные термины могут быть включены в более емкое понятие — «пропаганда», которую можно осуществлять как в форме призывов, так и в форме публичного оправдания, побуждения и т. д.

Статья 205.2 УК РФ устанавливает ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма. В примечании к этой же статье законодатель поясняет, что под публичным оправданием терроризма понимается публичное заявление о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании.

При этом публичные призывы, как правило, не имеют персонифицированной направленности на конкретное лицо, чем и отличаются от подстрекательства. А отсутствие четкой персональной направленности многие правоведы также относят к признакам пропаганды, которая, по их мнению, осуществляется в отношении неопределенного круга лиц¹.

¹ См., напр.: *Абдуллаева Э. С.* Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (уголовно-правовой и криминологический анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2004; *Бурковская В. А.* Криминальный религиозный экстремизм в современной России. М., 2005.

Некоторые признаки пропагандистских действий можно усмотреть и в деяниях, предусмотренных ст. 212 УК РФ «Массовые беспорядки» (призывы к массовым беспорядкам, призывы к насилию), ст. 354 «Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны».

Статья 280 УК РФ закрепляет ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, которая в широком понимании также может включать в себя и публичное оправдание терроризма, и пропаганду нацистской атрибутики, и возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, и пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии¹.

Статья 282 УК РФ предусматривает уголовную ответственность вплоть до лишения свободы за действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации, что также, исходя из расширенного толкования ст. 29 Конституции РФ, подпадает под понятие пропаганды.

В приведенных выше статьях УК РФ злоупотребление свободой слова рассматривается как посягательство против государства. Использование в них специальных терминов должно быть четким, не нарушающим принципа правовой определенности, ибо последствия такой непроработанности могут привести к необоснованному ограничению свободы слова, что в правовом государстве недопустимо.

Уголовное законодательство советского периода в основном предусматривало юридическую ответственность за агитацию и пропаганду, возбуждающую национальную и расовую ненависть и вражду, о других видах пропаганды практически не упоминалось. Современные изменения законодательства свидетельствуют об активном поиске оптимальных форм конструирования данных составов преступлений.

Кроме того, использование в проанализированных статьях Уголовного кодекса РФ такого универсального понятия, как «пропаганда» позволило бы избежать правовой неопределенности и дублирования составов, имеющих в настоящее время, что дает возможность для более широкого применения судебного усмотрения.

Помимо Уголовного кодекса РФ ограничения свободы слова в форме запрета различных видов пропаганды содержатся и в некоторых федеральных законах.

Так, например, Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» содержит норму, запрещающую агитацию и пропаганду социального, расового, национального или религиозного превосходства, выпуск и распространение сообщений и материалов, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную вражду в предвыборных программах и агитационных предвыборных материалах; предвыборные программы и агитационные предвыборные материалы не должны содержать призывы к насильственному изменению основ конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации².

Статья 4 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» содержит запрет агитации или пропаганды, проводимых с целью воспрепятствования

¹ Комментарий к статье 280 Уголовного кодекса Российской Федерации (постатейный) / под ред. А. И. Чучаева // СПС «Гарант».

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5497.

реабилитации репрессированных народов. Лица, совершающие подобные действия, а равно подстрекающие к ним, привлекаются к ответственности в установленном законом порядке¹.

Статья 24 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» запрещает ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах².

Все вышеуказанные примеры являются случаями нормативно закрепленных ограничений свободы слова.

Следует сказать о последствиях ограничения свободы слова. Такие последствия могут быть различного характера — от предупреждения и прекращения деятельности юридического лица до привлечения к юридической ответственности физического лица, поэтому и классифицировать ограничения свободы слова в виде запрета пропаганды и агитации можно по правовым последствиям.

Так, Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 7) предусмотрена юридическая ответственность в виде вынесенного предупреждения в письменной форме в адрес организации в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в ее деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из ее региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма. При выявлении в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения новых фактов, свидетельствующих о наличии признаков экстремизма в деятельности организации, соответствующее общественное или религиозное объединение либо иная организация подлежит ликвидации, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету³.

Особенностью последствий закрепления ограничения свободы слова, в том числе и запрета различного рода пропаганды, считаем необходимым отметить возникающую у лица обязанность соотносить содержание публичных выступлений с формами своих выступлений. При этом, на наш взгляд, в данном случае можно говорить и о моральной, и о правовой обязанности. Обязанность соотносить высказывание с формой и содержанием нами рассматривается также как особый вид ограничения, наложенный на субъект конкретных правоотношений. Таким образом, можно вести речь и о возникшей социальной ответственности, которая обозначает, в том числе, и поведение, согласованное с действующими в обществе правилами. Важно учесть уровень правовой культуры и образования гражданина, его личные качества, т. к. не каждый человек сможет самостоятельно определить уровень деструктивности исходящей информации. Многие правоведы придерживаются мнения о том, что свойство информации быть деструктивной сложно связать с какими-либо строгими формальными признаками, выделяют ряд трудностей, возникающих при определении пределов действия свободы слова⁴.

Подтверждением сложности определения такого рода информации на практике служат многочисленные противоречивые правоприменительные акты, в которых судами разных инстанций принимаются противоположные позиции по одному делу,

¹ См.: О реабилитации репрессированных народов : закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 (с изм. от 1 июля 1993 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 18, ст. 572.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23, ст. 2750.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031.

⁴ См.: *Муратов М. Я.* Право на свободу слова: история и современность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 18–19.

поскольку единства мнений не наблюдается даже у правоприменителей, нередко сомневающих в правильности квалификации деяний. Правовая определенность юридического понятия «пропаганда», его правильное использование в российских нормативных актах позволит минимизировать возможность злоупотребления свободой слова, исключит двойное толкование норм.

Пристатейный библиографический список

1. Бурковская, В. А. Криминальный религиозный экстремизм в современной России / В. А. Бурковская. — М., 2005. — 216 с.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 11 мая 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. — 2001. — № 3.
3. Лазарев, В. В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. — 2009. — № 9. — С. 35–47.
4. О противодействии экстремистской деятельности : федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 30, ст. 3031.
5. О реабилитации репрессированных народов : закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 (в ред. от 1 июля 1993 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. — 1991. — № 18, ст. 572.
6. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : федеральный закон РФ от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (с изм. от 9 ноября 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 49, ст. 5497.
7. Об обороне : федеральный закон РФ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 23, ст. 2750.
8. Оленников, С. М. Пределы ограничения свободы слова средствами уголовного права: проблемы законодательной конструкции статьи 282 УК РФ // Адвокат. — 2010. — № 2. — С. 77–85.