

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

КУДРЯШОВА ОЛЬГА АЛЕКСАНДРОВНА

**ОГРАНИЧЕНИЕ СВОБОДЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ
В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Санкт-Петербург

2012

Работа выполнена на кафедре государственного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет»

Научный руководитель:

Шевелева Наталья Александровна,
доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой государственного и
административного права СПбГУ

Официальные оппоненты:

Виноградов Вадим Александрович,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права Российской
правовой академии Минюста России

Васильева Светлана Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного и
муниципального права Национального
исследовательского университета «Высшая
школа экономики»

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВПО «Московская государственная
юридическая академия имени О.Е. Кутафина»**

Защита состоится «___»_____2013 года в ___ часов ___ минут на заседании Совета Д 212.232.63 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 199026, г. Санкт-Петербург, В.О., 22-я линия, д. 7, Зал заседаний Ученого совета (ауд. 64).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета по адресу: 199034, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7\9

Автореферат разослан «___»_____20___ года

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.П. Кириллова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Вопрос о критериях ограничения свободы распространения информации приобретает все большую актуальность в XXI веке – веке информационного общества. Возрастание роли информации, информационных технологий в обществе, появление новых, более доступных форм распространения информации, с одной стороны, открыли новые перспективы развития общества, с другой стороны, сделали информацию сильнейшим инструментом воздействия на общество, используемым как в благих, так и в противоправных целях. Наряду с общественно значимой все большее распространение получает информация, несущая угрозы безопасности общества и государства.

Угрозы, исходящие от экстремизма, стали серьезным вызовом свободе распространения информации, провозглашенной в качестве основополагающей демократической ценности.¹ Правовое противодействие экстремизму осуществляется в условиях, которые, с одной стороны, требуют принятия решительных мер, способных противостоять угрозам, но в то же время не допускают отклонения от конституционных и международных гарантий свободы распространения информации. К сожалению, взвешенный подход не всегда достигается в законодательных и правоприменительных решениях, направленных на борьбу с информацией экстремистского характера. Российское законодательство о противодействии экстремистской деятельности в течение нескольких лет подвергается серьезной критике на национальном и международном уровне с точки зрения определенности «основных понятий» экстремизма, а правоприменительная практика – с точки зрения их произвольного толкования.² Это свидетельствует о том, что назрела необходимость совершенствования не отдельных мер по противодействию

¹ Judgement of the European Court of Human Rights «Handyside v. the United Kingdom». December 7th 1976. App. 5493\72. Интернет-ресурс <http://hudoc.echr.coe.int>

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. Интернет-ресурс <http://ombudsmanrf.ru>; Слушания Субкомитета по правам человека Европейского парламента, посвященные правам человека. Интернет-ресурс <http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20101130IPR03308/html/Human-rights-must-be-integral-part-of-EU-Russia-relations>; мнение Венецианской комиссии по поводу Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» № 660/ 2011 CDL-AD(2012)016 от 20 июня 2012 года. Интернет-ресурс www.venice.coe.int

экстремизму (что постоянно осуществлялось с момента принятия Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»), а общего подхода к определению «экстремизма» в свете конституционных и международных стандартов. Ключевые вопросы – определение нормативных характеристик экстремизма как противоправного явления, пределов и условий ограничения прав в целях противодействия экстремизму – имеют конституционно-правовую природу, что и предопределило выбор направления исследования.

Степень научной разработанности темы. Различные аспекты свободы слова и свободы распространения информации становились предметом внимания как отечественных (Акопов Г.Л., Батулин Ю.М., Бачило И.Л., Бондарь Н.С., Городов О.А., Гузеева О.С., Елизаров В.Г., Монахов В.Н., Наумов В. Б., Рассолов М.М., Тедеев А.А., Федотов М.А., Энтин В.Л.), так и зарубежных исследователей (В. Barnett, К. Eckstein, R. Errera, A. Meiklejohn, J. Mill, A. Sajo, B. Vanacker, T.J. Webb, A. Weber). Свобода слова и свобода распространения информации с позиций конституционного права исследовались в диссертациях Артищева С.И., Довнар Н.Н., Дубровниной М.А., Кротова А.В, Муратова М.Я. Отдельные аспекты распространения информации стали предметом диссертационных исследований Прохорова А.Ю., Робинова А.А., Елизарова В.Г., Локинской А.А. В то же время проблема ограничения свободы распространения информации в сфере противодействия экстремистской деятельности с позиций конституционного права в российской науке представляется недостаточно исследованной.

Проблемы противодействия экстремистской деятельности исследовались в трудах Хлебушкина А.Г., Ревинной В.В., Истомина А.Ф., Лопаткина Д.А., Залужного А.Г., Султанова А.Р. Проблемы законодательства и практики противодействия экстремизму носят комплексный характер, о чем свидетельствует широкий спектр областей диссертационных исследований: политические науки (диссертации Воронова И.В., Глотова В.А., Ковалева В.С., Косяковой М.Я., Сазонова И.А.), информационное право (диссертации Воронова А.М., Исмаилова С.А.) административное право (диссертации Башкирова Н.В., Петровой Т.А.), уголовное право (диссертации Некрасова

Д.Е., Оленникова С.М., Степанова Н.В., Фридинского С.Н., Хлебушкина А.Г.). В то же время в конституционном праве данная проблема глубоко не исследовалась, хотя ее комплексный характер требует научного осмысления именно в свете конституционных начал. Более того в российской науке не уделено должного внимания сравнительно-правовому аспекту заявленной тематики, позволяющему осмыслить различные подходы к проблеме, оценить с их помощью преимущества и недостатки российского регулирования и сформулировать пути его совершенствования.

Научные труды указанных отечественных и зарубежных исследователей составили теоретическую основу диссертационного исследования. Вместе с тем важное теоретическое и методологическое значение для исследования имели работы общетеоретического и конституционно-правового характера (С.А. Белов, Н.С. Бондарь, Е.В. Гриценко, В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарев, С.А. Пиглокин, R. Alexy, R. Dworkin, K. Eckstein, W. Sadurski, A.Sajo).

Цели и задачи исследования. Цели диссертации заключаются в том, чтобы на основе сравнительного конституционно-правового исследования определить ключевые признаки экстремизма, совокупность которых обосновывает ограничение прав и установление ответственности за экстремизм, и определить пределы и условия ограничения свободы распространения информации экстремистского содержания.

Исходя из поставленных целей, выделяются следующие задачи диссертационного исследования:

- 1) выявление доктринальных подходов к ограничению свободы распространения информации в национальных и международных документах о правах человека;
- 2) оценка российского регулирования в сфере противодействия экстремистской деятельности с точки зрения соблюдения критериев ограничения прав (правовой определенности и соразмерности ограничения конституционно-значимым целям);
- 4) сопоставление подходов к оценке ограничения прав в практике Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, органов

конституционного контроля зарубежных стран, включая практику Верховного Суда США;

5) правовая оценка отдельных способов ограничения свободы распространения информации в целях противодействия экстремистской деятельности и определение путей их совершенствования.

Объектом диссертационного исследования является свобода распространения информации как конституционное право человека, гарантированное государством, и связанные с ее осуществлением общественные отношения, составляющие предмет прежде всего конституционно-правового регулирования, а также иных отраслей правового регулирования.

Предметом диссертационного исследования являются пределы и условия правовых ограничений свободы распространения информации в сфере противодействия экстремистской деятельности, установленные национальными и наднациональными правовыми нормами.

Методологическую основу диссертационного исследования составили как общенаучные, так и специальные методы, в том числе: *юридический анализ* социально-политического явления «экстремизм», рассматриваемого как особый вид противоправной деятельности, характеризующийся специфическими признаками; *сравнительно-правовое исследование* доктринальных подходов к ограничению свободы распространения информации, отраженных в научных трудах, национальных и наднациональных правовых актах и правоприменительной практике; *обобщение* аргументов в пользу различных подходов к ограничению свободы распространения информации в целях противодействия экстремистской деятельности; *анализ* пределов и условий ограничения свободы распространения информации в целях противодействия экстремистской деятельности в национальном и наднациональном правовом регулировании.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу диссертационного исследования составили, с одной стороны, положения национальных и

наднациональных правовых актов, с другой стороны, материалы судебной и иной правоприменительной практики в исследуемой сфере.

Научная новизна диссертационного исследования. Научные исследования в сфере противодействия экстремизму в России характеризуются в основном узкой отраслевой принадлежностью (как правило, область уголовного или административного права) и сосредоточены на отдельных проблемах российского регулирования. В данной работе избран принципиально иной подход: исследуется единая основа указанных проблем – определение «экстремизма» и возможностей ограничения прав для противодействия ему в России. Диссертация представляет один из первых примеров конституционно-правового исследования экстремизма: его ключевые признаки рассматриваются в свете конституционных и международных критериев ограничения прав и в частности, свободы распространения информации. Принципиально иной характер исследования обеспечивает универсальность предлагаемых автором выводов и их применимость как для совершенствования общего подхода к противодействию экстремизму, так и для разрешения отдельных отраслевых проблем противодействия экстремизму.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Нормативное содержание понятия «экстремизм», с которым связывается ограничение прав и установление ответственности, должно отвечать требованию правовой определенности. Это требование может считаться соблюденным только, если цели запрета экстремистской деятельности и опасность запрещаемых деяний однозначно понимаются правоприменителями. Указанное однозначное восприятие может быть обеспечено отражением в нормативном регулировании цели запрета экстремистской деятельности, которая состоит в защите безопасности государства (обеспечение легитимности власти и территориальной целостности) и (или) общества (обеспечение равенства и недискриминации, уважения прав членов общества), а также объективной способности информации экстремистского характера разжигать в обществе ненависть, основанную на нетерпимости к определенным социальным

группам в связи с их специфическими признаками и (или) к основам устройства государства и общества.

2. Соразмерность ограничения свободы распространения информации целям противодействия экстремизму в российской правоприменительной практике обосновывается не всегда. Между тем критерий соразмерности может считаться соблюденным только в том случае, если мера ограничения не просто пригодна и целесообразна для защиты конституционной ценности, но обусловлена серьезностью вреда, который предотвращается данным ограничением. В связи с этим запрет распространения информации в целях противодействия экстремизму можно считать соразмерным ограничением, только если запрещаемая информация объективно инициирует, обосновывает, оправдывает или подразумевает возможность совершения насилия или иных противоправных действий, основанных на нетерпимости. Под данную категорию не попадают высказывания, содержащие критику или несогласие с теми или иными убеждениями, дискуссии по поводу межнациональных, межконфессиональных и иных социальных конфликтов.

3. В российской правоприменительной практике решения об экстремистском характере информационных материалов определяются заключениями экспертов, причем характер предлагаемых им вопросов требует юридической оценки материала. В свете этого следует разграничить юридический и экспертный анализ информационного материала. Юридический анализ, осуществляемый правоприменительным органом, должен основываться на оценке материала с точки зрения нормативного содержания понятия «экстремизм», а заключение эксперта – на оценке используемых в материале языковых средств для выявления их объективной способности побуждать к экстремистской деятельности.

4. Федеральный список экстремистских материалов по своей природе может быть охарактеризован как свод обнародованных резолютивных частей судебных решений и влечет соответствующие правовые последствия: запрет распространения материала считается доведенным до всеобщего сведения и при решении вопроса о привлечении к ответственности за распространение таких

материалов их экстремистский характер и осведомленность о противоправном характере материала считается установленной. В связи с этим вопросы включения и исключения информационных материалов из списка, идентификации материала в списке по его реквизитам выходят за рамки организационных и требуют ясного нормативного урегулирования. В законе должен быть установлен определенный порядок включения и исключения материала из списка, а также способ идентификации материала, включенного в список.

5. Принцип соразмерности ограничения прав конституционно значимым целям применительно к средствам массовой информации требует обеспечения баланса между их свободной деятельностью и ответственностью, вытекающими из специфики выполняемых ими функций: информирование по вопросам, представляющим общественный интерес; формирование общественного мнения. Данный принцип не может считаться соблюденным, если установленные ограничения ведут к блокированию функций средств массовой информации и общественной дискуссии в целом. В свете этого несоразмерным ограничением является применение к средствам массовой информации вне связи с серьезностью угрозы специальных запретов на распространение информации в определенных формах (в частности, цитирование, интервьюирование лиц, причастных к экстремистской деятельности) или определенного содержания (в частности, информация о террористических актах и иных проявлениях экстремизма, о деятельности запрещенных организаций).

6. Интернет-ресурсы в силу своей уникальной и неоднородной природы являются специфическим источником размещения информации экстремистского характера, что необходимо учитывать при противодействии экстремизму. Интернет может быть как формой распространения информации среди неопределенного круга лиц, так и формой передачи информации конкретному лицу. Распространение и передача информации требуют различных мер ограничения, и следовательно, нельзя считать оправданным и эффективным применение ко всем Интернет-ресурсам тех же мер ограничения, что и к средствам массовой информации. В то же время, если посредством

Интернет-ресурса осуществляется массовое распространение информации, на него должно распространяться правовое регулирование, действующее в отношении средств массовой информации.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая ценность исследования состоит в конституционно-правовом определении юридической природы экстремизма как особого вида противоправной деятельности и формулировании его ключевых признаков; в определении критериев ограничения свободы распространения информации для целей противодействия экстремизму. Универсальный характер результатов исследования обеспечивает их применимость не только в конституционном, но и в административном, уголовном, информационном праве.

Практическая ценность работы состоит в оценке тенденций в правовом регулировании в исследуемой сфере и формулировании предложений о направлениях совершенствования порядка признания информационных материалов экстремистскими, порядка регулирования деятельности средств массовой информации и распространения информации в сети Интернет. Результаты могут быть использованы прежде всего в законотворческой деятельности для совершенствования российского законодательства об ограничении свободы распространения информации, а также для совершенствования правоприменительной практики, прежде всего в части обоснования налагаемых правоприменительными решениями ограничений прав.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

Материалы диссертационного исследования используются автором в процессе преподавания на юридическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета по дисциплине «Конституционное право».

Основные положения и выводы диссертации представлены в научных публикациях и докладах на российских и международных научных конференциях.

Структура диссертационного исследования. Исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень научной разработанности темы исследования, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, излагается методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основа исследования, обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, излагаются результаты апробации исследования.

Первая глава «Конституционные начала ограничения свободы распространения информации» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию нормативного содержания свободы распространения информации и понятия «экстремизм», доктринальных подходов к ограничению свободы распространения информации и конституционных критериев ее ограничения (правовой определенности и соразмерности конституционно значимым целям) в сфере противодействия экстремистской деятельности.

В первом параграфе «Ограничение свободы распространения информации: доктринальные подходы и нормативно-правовые решения» в сравнительном ключе анализируются доктринальные подходы к ограничению свободы распространения информации и их отражение в национальном, наднациональном и международном правовом регулировании. Данный анализ не может быть полным без определения места свободы распространения информации в системе основных прав человека (в том числе ее соотношения со свободой слова) и ее роли в обеспечении демократического режима.

В научных трудах свобода распространения информации исследуется в двух ее проявлениях: во-первых, как неотъемлемое право человека, а во-вторых, как составляющая принципа свободного обмена информацией, лежащего в

основе демократического режима. Автор констатирует, что вопрос о месте свободы распространения информации в системе основных прав и ее соотношении со свободой слова и правом на информацию (свободой информации) не находит единообразного разрешения в научной литературе. Опираясь на положения международных документов о правах человека и ряд научных трудов, автор для целей исследования предлагает понимать свободу распространения информации как составляющую свободы слова, что означает применимость к свободе распространения информации основополагающих принципов, сформулированных в отношении свободы слова. В параграфе исследуется связь свободы слова и демократии, которая обеспечивает защиту общественно значимой информации, не только воспринимаемой положительно или нейтрально, но и критической или раздражающей общество.

В то же время автор подчеркивает способность свободы распространения информации вступать в конфликт с другими конституционными ценностями, которая требует установления государством определенных нормативных ограничений. В параграфе анализируются доктринальные подходы к ограничению так называемого языка ненависти и их нормативное закрепление в национальных и наднациональных правовых актах. На основе этого анализа автор делает вывод, что различия в подходах обусловлены различными концепциями прав человека и роли государства в обеспечении прав в странах Европы и в США. В то же время автор выявляет сходство в данных подходах: в них заложена идея о том, что запрет должен быть обусловлен опасностью последствий, которые способны повлечь определенные высказывания.

Проведенный в параграфе анализ доктринальных подходов к ограничению свободы распространения информации и нормативных решений, выявленных сходств и различий, представленных доводов в пользу исследуемых подходов, стал основой для оценки российского регулирования в сфере противодействия экстремистской деятельности.

Во втором параграфе «Требование правовой определенности понятия «экстремистская деятельность» как критерий конституционности ограничения свободы распространения информации» исследуется

содержание требования правовой определенности как критерия конституционности устанавливаемых правовых ограничений, вытекающего из принципа равенства всех перед законом и судом. На основании проведенного исследования сделан вывод, что правовая определенность подразумевает не только закрепление ограничения в законе, но ясность и недвусмысленность формулировки нормы по содержанию, предмету, цели и пределам ограничения права, что обеспечивает, во-первых, возможность граждан соотносить с ней свое поведение, а во-вторых, ее единообразное толкование и применение в деятельности судебных и иных правоприменительных органов.

В свете требования правовой определенности в параграфе анализируется нормативное содержание понятия «экстремизм» и делается вывод о необходимости совершенствования российского законодательства в данной сфере. В связи с этим автором сформулированы ключевые признаки экстремистской деятельности, позволяющие отграничить ее как от других противоправных, так и от правомерных деяний. Целью запрета экстремистской деятельности является защита безопасности государства (обеспечение легитимности власти и территориальной целостности) и (или) общества (обеспечение равенства и недискриминации, уважения прав человека). При этом экстремистская деятельность (в том числе распространение информации экстремистского характера) может быть охарактеризована с точки зрения ее способности разжигать в обществе ненависть, основанную на нетерпимости к определенным социальным группам в связи с их специфическими признаками и (или) к основам устройства государства и общества.

В исследовании делается вывод о том, что не всякое проявление ненависти, основанной на нетерпимости к той или иной социальной группе, несет угрозу всему обществу и (или) государству в целом. Таковыми представляются проявления ненависти между стабильными социальными группами, напряженный характер отношений между которыми обусловлен определенной идеологией, разделяемой в группе, имеет исторические предпосылки и сохраняет актуальность, или приобретает ее в связи с обостряющимися конфликтами в масштабах обществ. Между менее

стабильными социальными группами, связанными скорее общностью интересов, чем идеологией, также может возникать ненависть, но опасность для общества в целом она не представляет. В этом случае защита от посягательств осуществляется не мерами противодействия экстремизму, а другими правовыми средствами.

В исследовании критически оценивается практика отнесения к экстремистским высказываний против профессиональных групп, таких как «милиционеры», «чиновники», «депутаты» и иные представители власти, статус которых не предполагает наличие обособленных интересов, противопоставляемых интересам других групп или общества. При этом возникающие у отдельных представителей осуждаемые обществом интересы не могут рассматриваться как характерное свойство группы в целом.

С учетом указанных выводов в параграфе определяются следующие виды информации, способной разжигать ненависть, основанную на нетерпимости: 1) направленная против характеристик, идентифицирующих определенную группу людей, не являющихся предметом их персонального выбора (в частности, раса, национальность, происхождение, пол); 2) направленная против характеристик, идентифицирующих определенную группу людей, являющихся предметом их персонального выбора (в частности, религиозные, политические, иные убеждения); 3) направленная не против определенных социальных групп, но против основных ценностей, разделяемых в обществе, или фиксирующая идеи, не совместимые с основополагающими социальными ценностями (в частности, отрицание преступлений против человечества).

При этом информация может представлять угрозу обществу и (или) государству только в случае ее распространения, то есть если она предназначалась для неопределенного круга лиц и были предприняты действия, направленные на побуждение их к получению данной информации.

В третьем параграфе **«Соразмерность ограничения свободы распространения информации»** исследуются способы установления баланса между обеспечением свободы распространения информации и необходимостью защиты конституционных ценностей, с которыми она вступает в противоречие.

В сравнительном ключе анализируются элементы и содержание судебных методов: «пропорциональность» (на основе практики Европейского Суда по правам человека, а также Федерального Конституционного Суда Германии) и «взвешивание» (на основе практики Верховного Суда США). В результате исследования выявлены следующие различия: 1) метод «пропорциональность» характеризуется большей степенью формализованности, структурированности и последовательности изложения аргументов, тогда как метод «взвешивания» предполагает большую свободу усмотрения суда в выборе и построении аргументации; 2) метод «пропорциональность» не требует установления непосредственной связи между распространением информации и противоправными действиями, спровоцированными данной информацией; 3) в ряду факторов, подлежащих исследованию, метод «пропорциональность» подвергает первоочередной оценке содержание информации, тогда как метод «взвешивания» - эффект, производимый распространением информации. Общим в рассматриваемых методах является то, что суды связывают меры ограничения с серьезностью вреда, который способно причинить обществу распространение той или иной информации.

Основываясь на данном сравнительном анализе, автор делает вывод, что ограничение права следует считать соразмерным, если оно не только пригодно или целесообразно для защиты конституционной ценности, но устанавливается как наименее ограничительная мера и обусловлено серьезностью предотвращаемого вреда. Автор отмечает, что в практике Конституционного Суда Российской Федерации требование соразмерности правовых ограничений формально закрепляется, но фактически какой-либо определенный метод установления соразмерности отсутствует и вывод о соразмерности не всегда обосновывается конкретными убедительными аргументами.

С точки зрения соразмерности ограничения свободы распространения информации в параграфе анализируется российская судебная практика по делам о признании информационных материалов экстремистскими, в результате чего выявляется следующая тенденция: меры ответственности налагаются без оценки и обоснования серьезности угрозы, создаваемой распространением

материала. В целях совершенствования российской правоприменительной практики автором предлагается следующий критерий: запрет распространения информации является соразмерным ограничением, если она иницирует, обосновывает, оправдывает или подразумевает возможность совершения насилия или иных противоправных действий, основанных на нетерпимости. Для оценки серьезности угрозы автор предлагает учитывать совокупность факторов (на основе анализа практики Европейского Суда по правам человека по делам об ограничении свободы слова): содержание информации, форма распространения информации, цель, преследуемая автором, степень его влияния на общественное мнения, а также особенности общественно-политических условий.

Глава вторая «Способы ограничения свободы распространения информации в целях противодействия экстремистской деятельности» состоит из трех параграфов и посвящена анализу и выявлению путей совершенствования конкретных способов ограничения свободы распространения информации, предусмотренных российским законодательством о противодействии экстремистской деятельности. В главе исследуется как нормативное содержание данных способов, так и правоприменительная практика, сформировавшаяся в результате их применения.

В параграфе первом «Признание информационных материалов экстремистскими» рассматривается особый способ ограничения свободы распространения информации, предусмотренный Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»: вынесение судебного решения о признании информационного материала экстремистским и внесение его федеральным органом государственной регистрации в федеральный список экстремистских материалов, который подлежит опубликованию. Целью данного способа является установление правового состояния материала, которое имеет юридическое значение как для его изъятия и дальнейшего предотвращения распространения на территории Российской Федерации, так и для привлечения к ответственности лиц, распространивших материал. Юридическое значение указанного списка заключается в том, что внесенные в него материалы

считаются запрещенными к распространению на территории Российской Федерации, их противоправный характер считается доведенным до всеобщего сведения и его распространение влечет меры административной или уголовной ответственности.

В параграфе анализируется содержание нормативного регулирования порядка формирования федерального списка экстремистских материалов и делается вывод о необходимости его конкретизации. В частности, нормативно не закреплено, в каком процессуальном порядке информационные материалы признаются судом экстремистскими, что влечет разнородную судебную практику и оказывает негативное влияние на построение аргументации суда в обоснование вывода об экстремистском характере материала. Анализ судебной практики по делам о признании информационных материалов экстремистскими позволяет сделать вывод, что в большинстве решений обоснование суда сводится к фиксации в судебном решении экспертного заключения о характере материала. При этом перед экспертами ставятся вопросы, требующие юридического анализа, в частности, о соответствии материала нормативным формулировкам, а также вопросы о потенциальном эффекте, производимом материалом, в частности о возможной реакции общества на материал.

В связи с этим предлагается разграничить юридическую оценку материала, которая должна состоять в сопоставлении его с нормативными характеристиками экстремизма, и заключение эксперта, задачи которого состоят в анализе языковых средств для выявления их способности побуждать к экстремистским деяниям.

В параграфе отмечается неурегулированность порядка идентификации информационного материала в списке, что влечет во-первых, вынесение дублирующих судебных решений в отношении одного и того же материала, а во-вторых, как умышленное, так и неумышленное его распространение под другими реквизитами. В связи с этим автор предлагает нормативно установить ясные критерии описания для каждого вида материалов, а также закрепить требование об обнародовании не только перечня экстремистских материалов, но и соответствующих судебных решений.

В числе неурегулированных вопросов отмечается также отсутствие порядка исключения информационного материала из списка в случае пересмотра судебного решения и неопределенность в том, с какого момента распространение материала перестает быть противоправным: с момента вступления в силу решения суда или с момента его исключения из списка.

Во втором параграфе «Ограничение свободы массовой информации» исследуются особенности национального и наднационального правового регулирования деятельности средств массовой информации. Автор отмечает специфику реализации исследуемого в диссертации конституционного права через средства массовой информации: посредством его не только выражаются индивидуальные взгляды, но и обеспечиваются потребности всего общества. Донесение до общества информации по социально значимым вопросам, обеспечение открытой общественной дискуссии, формирование общественного мнения являются ключевыми функциями средств массовой информации; в частности за ними признается важная роль в обеспечении демократического режима: информирование общества о деятельности представителей власти, обеспечение публичного обсуждения вопросов управления государством и функционирования государственных институтов.

Эффективное выполнение данных функций возможно только в условиях обеспечения правовой основы для свободной и независимой деятельности средств массовой информации. В то же время правовое регулирование их деятельности требует соблюдения баланса между их свободной деятельностью и ответственностью, с которой сопряжена высокая степень их воздействия на общественное мнение.

Необходимость обеспечения баланса отражена в системе правовых позиций, выработанных Европейским Судом по правам человека в делах об ограничении свободы средств массовой информации. Согласно позиции Европейского Суда по правам человека, общие правила ограничения свободы слова (в частности, защита не только безвредных и благосклонно воспринимаемых в обществе идей, но и тех, которые шокируют и вызывают беспокойство) применимы и к средствам массовой информации. При этом

средства массовой информации, хотя и обременены особой ответственностью перед обществом за распространяемые сведения, в силу выполняемых функций должны быть защищены от «эффекта охлаждения» дискуссии, вызванного несоразмерными ограничениями.

В свете указанных позиций Европейского Суда по правам человека в параграфе анализируется российское законодательство и основанная на нем правоприменительная практика. В российском законодательстве о противодействии экстремистской деятельности установлены специальные меры ответственности в отношении средств массовой информации российским законодательством (вынесение предупреждений, прекращение деятельности, квалифицированные составы правонарушений, совершаемых с использованием средств массовой информации), что позволяет сделать вывод о том, что распространение материалов экстремистского характера через средства массовой информации рассматривается законодателем как повышенная опасность для общества.

В то же время специфика функций, выполняемых средствами массовой информации в обществе, принимается во внимание не всегда, о чем свидетельствует анализ российской правоприменительной практики по делам об ограничении свободы средств массовой информации. Автор приходит к выводу, что суды налагают меры ответственности на средства массовой информации за распространение сведений в определенных формах (в частности, цитирование, интервьюирование лиц, причастных к экстремистской деятельности) или определенного содержания (в частности, информация, в том числе дискуссионного характера, о террористических актах и иных проявлениях экстремизма, о деятельности запрещенных организаций) без оценки серьезности исходящей от них угрозы.

Поскольку данная практика способна блокировать общественно значимые функции средств массовой информации, в параграфе обосновывается необходимость при решении вопроса о применении мер ответственности в отношении средств массовой информации устанавливать и обосновывать с учетом всех обстоятельств дела, несет ли информация угрозу обществу или

является информированием об общественно значимых событиях, в том числе имеющих негативный характер.

В третьем параграфе «**Ограничение распространения информации в сети Интернет**» исследуются особенности правовой природы Интернет-ресурсов как источника размещения экстремистских материалов. В российском законодательстве о противодействии экстремистской деятельности эти особенности на сегодняшний день не отражены. В российской правоприменительной практике по делам об ограничении свободы распространения информации в сети Интернет фактически используется по аналогии правовой режим ограничения средств массовой информации. Во-первых, вся информация, размещенная в сети Интернет признается публично распространяемой без обоснования того, предназначалась ли она для неопределенного круга лиц и были ли предприняты действия, направленные на побуждение этого круга к получению данной информации. Во-вторых, при обнаружении на сайте противоправной информации доступ прекращается не только к ней, но ко всему ресурсу, в том числе к правомерной информации. В-третьих, правоприменительные органы презюмируют обязанность оператора услуг в сети Интернет контролировать содержание информации, в то время как оператор может не быть осведомлен о ее противоправном характере.

В связи с данной практикой автор исследует дискуссионный вопрос: соотношение природы ресурсов сети Интернет и средств массовой информации и применимость к Интернет-ресурсам правового режима средств массовой информации. В параграфе делается вывод, что односторонний подход к природе сети Интернет («Интернет как средство связи» или «Интернет как средство массовой информации») не учитывает неоднородность Интернет-ресурсов и многообразие выполняемых ими функций (как распространение, так и передача информации), требующих разных режимов правового регулирования. Если посредством Интернета осуществляется массовое распространение информации, на него должно распространяться нормативное регулирование, действующее в отношении средств массовой информации. К другим случаям передачи информации через Интернет правовой режим средств массовой

информации по аналогии не применим. Это необходимо учитывать при принятии правоприменительных решений о запрете материалов экстремистского характера в сети Интернет и привлечении к ответственности за их распространение.

В контексте противодействия экстремизму автор анализирует перспективы установления наднационального нормативного регулирования ограничений и ответственности за распространения информации в сети Интернет и находит данный механизм неэффективным, так как, во-первых, разные государства имеют разные стандарты в области свободы слова, а во-вторых, транснациональная природа сети Интернет не выводит его за рамки национального регулирования. Автор делает вывод, что содержание понятия «экстремизм» и принципы ограничения свободы распространения информации должны быть едиными для всех ее форм, иначе смысл запрета теряется.

Вместе с тем специфика Интернета и проблемы, возникающие в правоприменительной практике в связи с использованием общего порядка ограничения распространения информации и привлечения к ответственности, свидетельствуют о необходимости его уточнения применительно к Интернету. Во-первых, уточнения требует разграничение применительно к сети Интернет понятий «распространение информации» и «передача информации» с учетом неоднородности и специфики отдельных Интернет-ресурсов, не подпадающих под нормативно закрепленное понятие «распространение информации». Во-вторых, определение объема информации, доступ к которой прекращается, должно осуществляться с учетом того, что ограничение правомерной информации недопустимо как несовместимое с конституционными критериями ограничения прав. В-третьих, при урегулировании вопроса об ответственности за распространение противоправной информации необходимо разграничить статус оператора услуг (провайдера), предоставляющего канал связи без контроля за содержанием информации, и ответственности редактора или автора, контролирующего содержание информации. Провайдер не осуществляет распространение информации, не обязан оценивать ее правомерность и, следовательно, не несет ответственность за содержание информации, не

признанной судом экстремистским материалом в установленном порядке. Это не исключает возложения на провайдера обязанности содействовать уполномоченным органам в предоставлении информации о незаконной деятельности на его сервере, удалить или прекратить доступ к информации, признанной незаконной в установленном порядке.

В **Заключении** обобщены основные выводы исследования и сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

1. Регулирование распространения информации через Интернет: перспективы России // Известия высших учебных заведений. Правоведение, 2010. № 6;

2. Любой ли экстремизм противоправен // Вестник Санкт-Петербургского университета: Серия 14. Право. 2011. № 4;

3. Экстремизм: критерии противоправности //Толерантность в современном обществе: междисциплинарные исследования. Сборник научных статей \ под ред. М.В. Новикова, Н.В. Нижегородцевой. – Ярославль. Изд-во ЯГПУ, 2011.