

## **Правовой анализ нормативной базы по разжиганию национальной, социальной, религиозной нетерпимости или розни**

**Лариса МАКЕЕВА, руководитель Центрально-Черноземного межрегионального территориального управления Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций**

Средства массовой информации болеют теми же болезнями, что и все общество. Они не только отражают происходящие в стране процессы, но и достаточно активно включаются в борьбу политических сил, а потому оценки событий бывают порой предвзятыми, односторонними, часто идущими вразрез с требованиями закона. Это касается, прежде всего, национальных, религиозных, социальных проблем, нравственных оценок поведения людей, корпораций, целых слоев населения. Высокая степень воздействия СМИ на сознание и поведение людей, сложившаяся в давние времена, доверие населения к печатному слову, телевизионным каналам информации отводит им главенствующую роль в обществе. При этом проявляются как преимущества конституционного принципа свободы слова, так и недостатки, связанные со злоупотреблением этой свободой.

Правовые основы свободы массовой информации были бы неполными, если бы не содержали гарантий от злоупотребления ею. Необходимо отметить, что порой ответственность за злоупотребление в межнациональной, религиозной, социальной сферах подчас воспринимается и квалифицируется как борьба с инакомыслием, преследование за убеждения, попытка расправиться с политическими противниками, мотивируется и оправдывается такими побуждениями, как укрепление национального самосознания, защита национальной культуры, прав и интересов определенной нации, народности, религии и т.д.

Однако международно-правовыми актами и российским законодательством однозначно трактуется, что права и свободы одних людей не могут ущемлять прав и свобод других.

"Всеобщая декларация прав человека"; "Международный пакт о гражданских и политических правах"; "Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации" - основные международно-правовые нормы, относящиеся к деятельности и ответственности СМИ. Провозглашая равенство прав и свобод людей, независимо от национальной, расовой, религиозной принадлежности, они объявляют преступной и уголовно-наказуемой любую организационную и пропагандистскую деятельность по распространению идей ненависти, превосходства и дискриминации какой-либо группы людей по национальным, расовым, религиозным признакам. Эти общеобязательные положения полностью подтверждены Конституцией Российской Федерации, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории государства.

Статья 29 п. 2 прямо закрепляет: "Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду. Запрещается пропаганда расового, социального, национального, религиозного или языкового превосходства". Между тем действующее законодательство РФ не всегда отвечает требованиям международно-правовых норм, а также допускает определенные несовпадения в толковании сходных норм в других отраслях права. Обратимся к действующему Федеральному закону "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 г. Согласно ст. 16 вышеназванного Закона, "запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на ... создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой,

национальной или религиозной розни".

Данный запрет подкрепляется уголовным законодательством: предусмотрена ответственность за создание и участие в вооруженном формировании, не предусмотренном Федеральным законом (ст. 208). Но на территории России действуют организации, поощряющие дискриминацию, пропагандирующие идеи национального превосходства и вражды, (РНЕ, национально-большевистская партия Э. Лимонова) в виде военизированных формирований. Такого правового определения нет в законодательстве, отсутствуют их признаки (униформа, атрибутика, дисциплина, структура, вооруженность и т.д.), правовая неопределенность положения и ответственности группировок такого типа, их членов чревата опасными последствиями. Еще в 1992 г. генеральная прокуратура РФ предлагала ввести понятие "расовая дискриминация", которое является общепринятым и четко определено в "Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации".

Расовая дискриминация означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального, этнического происхождения, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни. Также, согласно Конвенции, должны быть осуждены всякая пропаганда и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи, или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать, или поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и принимаются немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации.

С этой целью:

а) объявляются караемыми по закону преступлениями всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование;

б) объявляются противозаконными и запрещаются организации, а также организационная и всякая другая пропагандистская деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и участие в таких организациях или в такой деятельности признается преступлением, караемым законом.

Введение единого международного правового понятия сняло бы многие проблемы.

Вместо четкого определения наказуемых деяний статья 282 Уголовного кодекса РФ предусматривает уголовную ответственность за возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды.

Во-первых, формулировка данной статьи УК РФ, определяющая состав преступления, должна трактоваться в соответствии с конституционными нормами, имеющими приоритетное значение и прямое действие (ст. 18).

Диспозиция данной статьи фактически содержит три состава преступления:

\* действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды;

\* унижение национального достоинства;

\* пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности.

Определенно данный состав преступления не охватывает все виды нарушений национального равноправия в соответствии с международно-правовыми актами, объединяет составы преступлений, различные по своей общественной опасности и возможным последствиям. Также остается проблема "неопределенности" дефиниций "вражда", "унижение достоинства", "пропаганда исключительности, превосходства или неполноценности граждан". Сама терминология, используемая законодателем для обозначения негативных последствий в сфере межнациональных, религиозных отношений, отсутствие наработанной судебной практики и руководящих разъяснений о порядке применения данной статьи, необходимость использования специальных знаний и навыков как на стадии расследования, так на стадии судебного разбирательства зачастую ведут к отказу от уголовного преследования либо лишаются судебной перспективы.

В большинстве случаев данное преступление совершается путем использования продуктов речевой деятельности, в том числе и СМИ. Пропаганда, направленная на нарушение национального, расового и религиозного равноправия, с каждым годом становится более совершенна и изощрена. Во избежание ошибочного, произвольного и недобросовестного толкования публикаций, единообразного применения Закона НИИ Проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ разработаны "Методические рекомендации по использованию специальных познаний по делам и материалам о нарушении средствами массовой информации национального, расового и религиозного равноправия". По мнению авторов рекомендаций, ВОЗБУЖДАЮЩЕЙ является такая информация, которая содержит отрицательную эмоциональную оценку и выражает негативную установку в отношении определенной этнической (национальной), расовой (антропологической), конфессиональной (религиозной) группы или отдельных лиц как членов этой группы, подстрекает к ограничению их прав или насильственным действиям против них.

УНИЖЕНИЕ ЧЕСТИ И ДОСТОИНСТВА выражается в распространении ложных измышлений, извращенных или тенденциозно подобранных сведений об истории, культуре, обычаях, психическом складе, верованиях, идеях, событиях, памятниках и документах, входящих в число национальных или религиозных ценностей, позорящих и оскорбляющих этническую или конфессиональную группу либо ее отдельных представителей как членов этой группы, выражающих издевку, отвращение или презрение к ним.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОСТЬ подразумевает не своеобразие, самобытность, а превосходство одной национальной группы над другой в силу неполноценности последней, якобы ее природной, биологической, социальной, нравственной ущербности и порочности.

ПРОПАГАНДОЙ является распространение среди широкого круга лиц идей, взглядов, представлений и побуждений к действиям, нарушающим гражданское равноправие. Оно выражается как в форме призывов, так и в виде развернутых воззваний, поучений, советов, требований, предостережений, предсказаний, угроз и т.п.

К числу главных признаков пропаганды национальной, расовой или религиозной исключительности, нетерпимости, вражды авторы рекомендаций относят:

\* формирование и подкрепление негативного этнического стереотипа, образа нации;

- \* перенос различного рода негативных характеристик и пороков отдельных представителей на всю этническую группу;
- \* приписывание всем представителям этнической группы следования древним обычаям, верованиям, традициям, негативно оцениваемым современной культурой;
- \* утверждения о природном превосходстве одной нации и неполноценности или порочности другой;
- \* приписывание враждебных действий и опасных намерений одной нации против другой;
- \* возложение вины и ответственности за деяния отдельных представителей на всю этническую группу;
- \* утверждения об изначальной враждебности определенной нации;
- \* утверждения о полярной противоположности и несовместимости интересов данной этнической группы с интересами другой;
- \* утверждение о наличии заговора, тайных планов одной национальной группы против другой;
- \* объяснение бедствий и неблагополучия в прошлом, настоящем, будущем существованием целенаправленной деятельности определенных этнических групп;
- \* побуждения к действиям против какой-либо нации;
- \* поощрение, оправдание геноцида, депортации, репрессий в отношении представителей какой-либо нации;
- \* требования вытеснения из различных сфер деятельности лиц определенной национальности;
- \* требования ограничить права и свободы граждан или создать привилегии по национальному признаку;
- \* угрозы и подстрекательства к насильственным действиям в отношении лиц определенной национальности.

Авторы особо оговаривают, что "само по себе сообщение о тех или иных подлинных фактах и сведениях исторического, религиозного, политического и т.п. характера еще не определяет направленности текста на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды. Определяющей является смысловая функция таких сообщений, т.е. в подтверждение каких взглядов и идей они используются, какие представления и установки и какими средствами пропагандируются, навязываются".

Федеральный закон "О средствах массовой информации" также содержит аналогичные составы, относя их к злоупотреблению свободой массовой информации. Ст. 4 вышеназванного Закона выделяет один из видов злоупотребления свободой массовой информации: использование СМИ для разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни. Введение данной нормы в такой прогрессивный закон преследовало, без сомнения, благие цели, но с правовой точки зрения эти определения также очень уязвимы.

Во-первых, двусмысленно законодательное понятие "рознь", которое в русском языке

имеет двоякое значение: обозначает вражду и различие, особенность ( Рознь, -и, ж. 1. Вражда, ссоры. Религиозно - общинная р. 2. В знач. сказ., кто-что кому-чему. Далеко не одно и то же, различны (разг.). работник работнику р. С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова "Толковый словарь русского языка", стр. 682-683.; Розный... Розница, рознь, розь, рознота, розность ж. Состояние рознаго, особица, отдельность, раздельность; //разлука; //разница, различие; //несогласие. Семейные розни.// Владимир Даль "Толковый словарь живого великорусского языка", том. IV. Р. V. Стр. 102). Во втором значении оно вовсе не является предосудительным и, тем более, наказуемым. Также требуется более точное и однозначное определение запретного понятия "нетерпимость".

Во-вторых, если при определении национальной или религиозной нетерпимости или розни возможно в правоприменительной практике использовать признаки, данные авторами рекомендаций, которые перечислены выше, то при определении злоупотребления свободой массовой информации по признаку классовой и социальной нетерпимости или розни опять возникают вопросы. Так, включив ответственность за использование СМИ для разжигания социальной розни, законодатель, по существу, установил ответственность за любые сообщения негативного характера. Социальные группы могут выделяться по любым социально значимым признакам - пол, возраст, образование, местожительство, профессиональная принадлежность и т.д. Как следствие, практически любые критические высказывания в отношении такой группы или отдельных ее представителей могут квалифицироваться как направленные на разжигание социальной розни. Понятие "классовая рознь" полностью устарела и не соответствует Конституции РФ, которая определяет наше государство как демократическое и правовое.

И здесь мы подходим к еще одной проблеме - правовых последствий злоупотребления свободой массовой информации. Если при привлечении к уголовной ответственности вину физического лица (публикатора) доказывает суд и изначально для виновного действует принцип презумпции невиновности, то согласно ст.4 Закона РФ "О СМИ" предупреждение и последующее прекращение деятельности СМИ являются мерами административной ответственности. Основанием их применения является правонарушение, посягающее на общественные и государственные интересы; целью - наказание, и применяется оно органами исполнительной власти либо по их инициативе судом. Как отмечалось выше, ряд деяний является одновременно уголовными преступлениями, кроме того, ст. 4 содержит такой обобщающий состав, как "использование СМИ в целях совершения уголовного наказуемых деяний". Авторы комментария к Закону РФ "О СМИ" отмечают, что относительно условий, при которых возможно вынесение предупреждения за дублирующие составы, высказываются различные позиции.

По мнению Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ, привлечение к ответственности по ст. 4 Закона РФ "О СМИ" может осуществляться независимо от привлечения к уголовной ответственности. При этом орган, выносящий предупреждение, самостоятельно оценивает все обстоятельства дела, в том числе цель использования СМИ. В то же время ряд ученых полагает, что применение административной ответственности за дублирующие составы возможно только с момента возбуждения соответствующего уголовного дела. Так или иначе, решать вопрос о наличии состава преступления фактически предоставляется органам исполнительной власти. В таких случаях возникает опасность применения двух однородных взысканий за одно правонарушение, что противоречит общим принципам привлечения к уголовной ответственности.

К редакции СМИ административное взыскание применяется в виде предупреждения и прекращения деятельности СМИ. Предупреждения выносятся МПТР России. Ранее их

вправе были выносить его территориальные управления. Однако в связи с реорганизацией МПТР эти функции были у них изъяты. Согласно Типовому

положению о территориальном управлении Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, утвержденному Приказом МПТР от 29 ноября 1999 г. № 5, территориальные управления вправе только направлять в МПТР "материалы по фактам нарушений законодательства РФ для вынесения предупреждений о недопустимости таких нарушений, вынесения предписаний об устранении допущенных нарушений законодательства". Окончательное решение о вынесении предупреждения принимается непосредственно Министерством.

Предупреждение за злоупотребление свободой массовой информации выносится редакции (учредителю, главному редактору) СМИ. В случае с дублирующими составами Закон фактически закрепляет принцип объективного вменения, так как совершает преступление физическое лицо, а административную ответственность несет совершенно другой субъект - редакция, которая очень редко выступает в качестве отдельного гражданина.

Порядок вынесения предупреждения Законом не урегулирован. Однако, исходя из того, что предупреждение является административным взысканием, оно должно применяться в порядке производства по делу об административном правонарушении. Вопрос о восполнении подобных пробелов в законодательстве разрешен в Постановлении Конституционного суда РФ от 12 мая 1998 г. N14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого ст. 6 и абзаца второй части первой ст. 7 Закона РФ "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан. Как указал Конституционный суд РФ применительно к отсутствию норм, регламентирующих порядок наложения штрафа за нарушение порядка применения контрольно-кассовых машин, "поскольку указанные деяния являются административными правонарушениями, по смыслу ст. 118 (часть 2) Конституции РФ, в данном случае должно применяться процессуальное законодательство, относящееся к рассмотрению дел, возникающих из административных отношений (Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Арбитражный процессуальный кодекс РФ и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР)".

Предупреждение, вынесенное физическому лицу, может быть обжаловано в суд общей юрисдикции; а предупреждение, вынесенное юридическому лицу - в арбитражный суд. Обязанность доказывания незаконности применения предупреждения возлагается на заявителя. Исключение будут составлять случаи, когда обжалование осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г. № 4866-1. В соответствии со ст. 6 указанного Закона обязанность доказывания обоснованности вынесенного предупреждения возлагается на ответчика.

В случае вынесения регистрирующим органом в течение года двух и более предупреждений он вправе обратиться в суд с заявлением о прекращении деятельности СМИ. Рассмотрение такого заявления осуществляется судом общей юрисдикции по правилам искового производства. Соответственно, регистрирующий орган обязан доказать обоснованность вынесенных предупреждений.

Субъектом ответственности при прекращении деятельности СМИ является лицо, получившее свидетельство о регистрации СМИ, то есть учредитель. В данном случае фактически также действует принцип объективного вменения, поскольку к конкретному правонарушению учредитель может быть не причастен.

Как видно из проведенного правового анализа, действующее законодательство по данному вопросу диктует необходимость срочной переработки и дополнения по указанным направлениям ряда норм уголовного и других отраслей законодательства.