

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

УДК 342.8

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА РАСПРОСТРАНЕНИЕ НЕДОСТОВЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ И ГАРАНТИИ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

С. Н. Хорунжий

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 17 июля 2019 г.

Аннотация: исследуются правоприменительные проблемы межотраслевого регулирования ответственности за распространение недостоверной общественно значимой информации в агитационный период; проводится ограничение информирования от агитации; указывается, что на содержание агитационных материалов не распространяются требования достоверности и объективности, являющиеся обязательными только для информирования; последнее теоретически позволяет распространять ответственность, предусмотренную нормами ст. 13.15 КоАП РФ, а также Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», на действия субъектов избирательного процесса; демонстрируется юридически-лингвистическая неопределенность рассматриваемых правовых конструкций; сформулированы основные вопросы, требующие первоочередного решения.

Ключевые слова: недостоверная информация, недействительная информация, общественно значимая информация, распространение информации, избирательная кампания, агитация, информирование, баланс частных и публично-правовых начал.

Abstract: the article examines the law enforcement problems of intersectoral regulation of responsibility for the dissemination of unreliable socially important information during the campaign period; the separation of information from agitation is carried out; indicates that the content of campaign materials is not subject to the requirements of accuracy and objectivity, which are mandatory only for information; the latter theoretically allows to extend the responsibility provided for by the norms of art. 13.15 of the Administrative Code of the Russian Federation, as well as the Federal Law «On Information, Information Technologies and Information Protection», on the actions of subjects of the electoral process; demonstrates the legal and linguistic uncertainty of the legal structures under consideration; formulated the main issues that require priority.

Key words: administrative responsibility, false information, agitation, election campaign, socially significant information, balance, constitutional values, private and public interests.

Правовое регулирование общественных отношений призвано обеспечить реализацию основополагающих прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ. Обеспечение стабильности

существующих общественных отношений, с одной стороны, и поступательного развития, с другой, возможно только при соблюдении баланса частноправовых и публично-правовых начал правового регулирования. Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, законодательное регулирование должно быть направлено на соблюдение баланса конституционно-защищаемых ценностей¹. В этом смысле представляется верным и обратное утверждение: изменение общественных отношений требует от государства сообразного реагирования, в том числе посредством изменения действующих, а также принятия новых правовых норм.

В этом смысле представляют интерес ряд новых федеральных законов, комплексным образом изменяющих квалификацию общественных отношений, попадающих в сферу их правового регулирования. В данном случае речь идет о Федеральном законе от 18 марта 2019 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральном законе от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», устанавливающих ответственность за распространение недостоверной общественно значимой информации. Вступление в силу указанных законов может существенным образом повлиять на правоприменение, охватываемых ими общественных отношений в сфере избирательного законодательства и сопряженных правовых институтов: информирования, агитации, а также проведения публичных мероприятий. Именно в данном аспекте реализации прав граждан в целях обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей далее рассматриваются соответствующие аспекты законодательного регулирования. По этой причине за рамки предпринятого здесь небольшого исследования выведены вопросы государственно-правовой и социально-политической мотивации, а также поиска иных нормативно-идеологических мотивов разработки и принятия указанных законов. Предметом нашего внимания является исключительно юридическое содержание анализируемых ниже законоположений, нормативная непротиворечивость смежных правовых институтов.

В качестве отправной точки возьмем такие известные критерии исследования нормативных правовых актов, как «юридико-лингвистическая неопределенность» и «нормативные коллизии»². Несмотря на то что их нормативная легализация получила раскрытие в специальном законодательстве, считаем возможным использовать юридические опре-

¹ Подробнее см.: Хорунжий С. Н. Обеспечение баланса интересов как задача органов государственной власти // Конституционное право : итоги развития, проблемы и перспективы : материалы Междунар. науч. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2017.

² Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96. Здесь и далее нормативные правовые акты приведены из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

деления, данные законодателем. В частности, под нормативной неопределенностью понимается «употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера», нормативные же коллизии раскрываются как противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае³.

На основе критериев неопределенности и коллизионности проведем сравнительный анализ положений указанных выше законов, сопоставив их с требованиями других нормативных актов в части распространения информации. Речь идет о предвыборной агитации, по отношению к которой федеральный законодатель не устанавливает требования достоверности и объективности содержащейся в ней информации. В связи с принятием указанных выше законов возникает принципиальный вопрос о возможности административного преследования кандидатов в период избирательной кампании: подлежит ли ответственности лицо за распространение сведений, содержащихся в его агитационных материалах, которые, согласно федеральному законодательству, могут быть недостоверными и необъективными?

Основным законом, обеспечивающим реализацию избирательных прав граждан, является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 67). Указанный федеральный закон в главе 8 устанавливает гарантии прав на получение и распространение информации о выборах. В рамках информационного обеспечения выборов ФЗ № 67 выделяет два различных направления – информирование избирателей и предвыборную агитацию. При этом законодатель презюмирует социально-положительные последствия информирования и агитации – осознанное волеизъявление граждан (ст. 44 ФЗ № 67).

Несмотря на общую цель, информирование и агитация имеют существенные различия в правовой регламентации соответствующей деятельности. Первая из них является обязанностью публичных органов власти, избирательных комиссий, средств массовой информации и других предусмотренных законом субъектов избирательных правоотношений (п. 1 ст. 45 ФЗ № 67). При этом закон четко указывает, что информационные материалы, которые размещаются в средствах массовой информации, а также распространяемые другим способом, должны быть объективными и достоверными (п. 2 ст. 45 ФЗ № 67).

В свою очередь, нормы федерального закона, регулирующие порядок проведения предвыборной агитации, не определяют требований к содержанию информационного материала с точки зрения их объективности

³ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

и достоверности. В отличие от информирования, законодатель дает понятие агитации и указывает на признаки, отграничивающие агитацию от информирования. В частности, под агитационными материалами понимаются печатные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, предназначенные для массового распространения и обнародования в период избирательной кампании (п. 1 ст. 2 ФЗ № 67). Сама же предвыборная агитация квалифицируется законодателем как деятельность, которая имеет цель побудить или же побуждающая избирателей к голосованию за кандидата(ов) или, наоборот, против него (них) (п. 4 ст. 2 ФЗ № 67).

Признаками агитации являются, в частности, призывы к голосованию (за или против) либо описание возможных последствий в случае, если соответствующее лицо будет избрано или, напротив, не будет избрано. К агитации относится также распространение информации, имеющей позитивные (или негативные) комментарии в отношении кандидата либо избирательного объединения (подп. «а», «в», «г» п. 2 ст. 48 ФЗ № 67). Кроме того, в качестве агитации законодатель квалифицирует деятельность, которая создает положительное либо отрицательное отношение к кандидату или избирательному объединению (подп. «е» п. 2 ст. 48 ФЗ № 67).

Таким образом, анализ п. 2 ст. 48 ФЗ № 67 позволяет выделить следующие существенные для целей данного исследования юридические признаки агитации:

- а) деятельность, связанная с распространением информации;
- б) деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения к кому-либо или чему-либо;
- в) деятельность, сопряженная с описанием возможных последствий событий, относительно которых неизвестно наступит оно или нет (например, избрание или неизбрание).

Указанные элементы весьма близки признакам составов административных правонарушений, вводимых ч. 9–11 ст. 13.15 КоАП РФ. Так, гипотеза всех трех частей данной статьи включает в себя распространение заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений. Диспозиции частей отличаются:

первая охватывает последствия, связанные с созданием угрозы причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу либо угрозы массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности, либо угрозы создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, а также транспортной или социальной инфраструктуры (ч. 9 ст. 13.15 КоАП РФ);

вторая говорит о том, что такое распространение информации уже повлекло создание помех в функционировании объектов жизнеобеспечения, а также транспортной или социальной инфраструктуры (ч. 10 ст. 13.15 КоАП РФ);

третья содержит самые тяжелые последствия – смерть человека (причинение вреда здоровью человека или имуществу) либо массовое нарушение общественного порядка и (или) общественной безопасности, прекра-

шение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры (ч. 11 ст. 13.15 КоАП РФ).

Сразу отметим, что агитационная кампания сопровождается, как правило, различными политическими мероприятиями, в том числе митингами, демонстрациями, шествиями, которые в конечном счете могут создавать как возможность (угрозу) нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности, так и помехи в функционировании объектов транспортной инфраструктуры. Как известно, проведение таких мероприятий является предметом самостоятельного правового регулирования Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ о митингах). Отметим, что КоАП РФ в ст. 20.2 предусматривает административную ответственность за нарушение порядка организации либо проведения митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Более того, ч. 3 ст. 20.2 КоАП РФ прямо говорит о действиях, которые повлекли создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры либо доступу граждан к соответствующим объектам инфраструктуры. Как видим, диспозиция данной нормы весьма близка диспозициям ч. 9–11 ст. 13.15 КоАП РФ.

Сравнительная характеристика диспозиций ч. 9–11 ст. 13.15 и ч. 3 ст. 20.2 КоАП РФ позволяет говорить о возможной конкуренции данных норм в процессе правоприменения. При этом решение вопроса о применимой норме осложняется отсутствием в законе указаний о возможности субсидиарного применения последствий, предусмотренных специальным федеральным законодательством о собраниях, митингах, демонстрациях и шествиях, а именно ответа на вопрос о субъекте и степени ответственности в случае, когда организатором были соблюдены требования ФЗ о митингах, но возникли негативные последствия, указанные в соответствующих составах ч. 9–11 ст. 13.15 КоАП РФ, в том числе при проведении агитационной кампании кандидата.

Логично предположить, что все решения могут находиться в гипотезах анализируемых нами норм. Проанализируем значимые для нашего вопроса правоположения ч. 9–11 ст. 13.15 КоАП РФ: «заведомо недостоверная общественно значимая информация», «вид достоверных сообщений». Выделим следующие содержащиеся в данных нормах ключевые понятия и категории: а) недостоверная информация; б) общественно значимая информация; в) достоверное сообщение.

Обратимся к некоторым основополагающим нормативным правовым актам. Таковыми, с учетом рассматриваемых аспектов видятся нормы Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), соответствующие положения ФЗ об информации и Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ).

Гражданский кодекс РФ, являясь определяющим в регламентации социально-приемлемых и юридически дозволенных моделей поведения, информацию относит к самостоятельным объектам гражданских прав, не раскрывая при этом ее понятия и содержания. Вместе с тем нор-

мы ГК РФ достаточно подробно регламентируют отдельный спектр правоотношений, связанных с действиями лица в отношении информации, которая является неотъемлемой частью целого ряда институтов современной цивилистики. В наиболее структурном виде это представлено в ч. 4 ГК РФ, посвященной правам на результаты интеллектуальной деятельности и средствам индивидуализации. Не вдаваясь в подробности указанных правоотношений, анализ которых явно выходит за рамки рассматриваемых нами вопросов, скажем лишь о принципиальной квалификации любых действий субъектов, подпадающих к сфере регулирования гражданского законодательства.

Речь идет о презумпции добросовестности поведения, ожидаемого от любого участника отношений: добросовестность и разумность действий, предполагается, закрепляет п. 5 ст. 10 ГК РФ. Указанное предположение, следовательно, распространяется и на случаи реализации лицом своих субъективных прав, связанных с распространением любой информации. Недобросовестность, как указывает Верховный Суд РФ, имеет место только в случае, когда присутствует «очевидное отклонение» участника от добросовестного поведения⁴. С учетом сказанного, при определении факта распространения информации и возникновения негативных последствий потребуются квалифицировать добросовестность действий лица, являющегося, например, автором произведения литературы (ст. 1257 ГК РФ) и распространяющего его (ст. 1270 ГК РФ). При этом произведения литературы, содержащие вымышленный или мифический сюжет, выполненные, например, в жанре фэнтези или фантастики, опубликованные в СМИ или сети «Интернет» и повлекшие последствия, указанные в анализируемых частях ст. 13.15 КоАП, могут, как мы видим, формально стать предметом для установления в действиях соответствующего лица признаков состава административного правонарушения⁵.

ФЗ об информации в сферу правового регулирования включает отношения, связанные с самим фактом распространении информации, что в полной мере отражает аспекты рассматриваемых нами правовых явлений. В ст. 1 ФЗ об информации законодателем сформулировано понятие информации – «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления». Кроме того, закон активно использует категорию «недоверенность». В частности, при определении права на доступ к информации указывается, что в случае причинения убытков, вызванных предоставлением заведомо недостоверной информации, они подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством. Кроме

⁴ О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25.

⁵ Хрестоматийным и, наверное, самым ярким примером является известная история, связанная с радиопостановкой романа Г. Уэллса «Война миров» в эфире 30 октября 1938 г. Согласно легенде, радиослушатели восприняли спектакль за настоящий новостной репортаж, поверили в нападение марсиан, что вызвало панику у многочисленных жителей северо-востока США.

того, раскрывая обязанности оператора поисковой сети, закон закрепляет право заявителя (физического лица) потребовать прекратить выдавать доступ к информации, которая является недостоверной. Вместе с тем ФЗ об информации не раскрывает содержания рассматриваемых нами понятий. Напротив, он еще более активно стал ими оперировать после принятия указанного уже выше Федерального закона от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Соответствующими изменениями ст. 15.3 дополняется ч. 1.1–1.5, которые уточняют порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением закона. В частности, Роскомнадзор на основании обращений соответствующих лиц, поступивших в отношении недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи, которая размещена на информационном ресурсе, зарегистрированном в соответствии с Законом РФ об информации в качестве сетевого издания, незамедлительно уведомляет редакцию соответствующего издания о необходимости удаления указанной информации. После получения уведомления редакция сетевого издания обязана незамедлительно удалить такую информацию. В противном случае оператор связи принимает меры по ограничению доступа к этому сетевому изданию. Данный порядок не применяется к новостным агрегаторам.

Обратим внимание, что в отношении недостоверной информации в тексте ФЗ об информации исключено указание на «заведомую недостоверность», содержащуюся в КоАП РФ. К сожалению, ничего иного в части определения понятия «недостоверность информации» базовый закон не содержит.

Закон РФ о СМИ достаточно активно использует понятие «недостоверность» и образованные на ее основе словосочетания – «недостоверность информации», «недостоверность сведений», однако не раскрывает их содержания. Противоположная ей категория – «достоверность» – используется либо в рамках права граждан на оперативное получение сведений о деятельности органов власти, общественных объединений, а также должностных лиц (ст. 38), либо в качестве запрета злоупотребления правами журналиста, устанавливая недопустимость распространения слухов под видом достоверных сообщений (ст. 51).

Как видим, основные нормативные правовые акты не раскрывают понятия недостоверности. Более того, они даже не определяют критерии или условия квалификации информации в качестве таковой.

Анализ практики Верховного Суда РФ позволяет говорить о том, что в актах высшей судебной инстанции категории «недостоверная инфор-

мация», «недействительная информация», «ложная информация» используются в качестве взаимозаменяемых синонимичных понятий⁶. При этом Верховный Суд РФ в одном из своих постановлений дает понятие недействительной информации – «утверждения о фактах или событиях, которые не имели места в реальности во время, к которому относятся оспариваемые сведения». Также подчеркивается, что таковыми (т. е. не соответствующими действительности) являются сведения, которые содержатся в судебных актах (решениях, приговорах), а также иных официальных документах, в отношении которых предусмотрен иной порядок судебного обжалования⁷.

Вероятно, это не случайно. Четкая нормативная формализация, допускаемая для судебного акта и, тем более, нормативного правового акта, требует соответствующей юридико-лингвистической определенности, при отсутствии которой категория не может быть включена в текст правового документа. Бесспорно, наиболее близкой к этому является воспроизведенное выше понятие недействительности информации, которая и получила юрисдикционное раскрытие.

Подобные трудности возникают и при квалификации «общественной значимости» информации, что является также составообразующим признаком соответствующих частей ст. 13.15 КоАП РФ и 15.3 ФЗ об информации. Не трудно заметить, что рассмотренные выше признаки агитации в определенной степени могут быть применены по отношению к распространяемой информации, поскольку агитация, сопровождающая призывы к участию в формировании государственно-значимых институтов представительной демократии, в полной мере соответствует критерию «распространение общественно значимой информации»⁸.

Центральная избирательная комиссия РФ (далее – ЦИК России), пытаясь нормативно отграничить распространение достоверной и объективной информации (информирование) от агитационной деятельно-

⁶ Рассматривая возможность возмещения убытков, причиненных распространением недействительной информации, суд ссылается на ст. 152 и 1064 ГК РФ, которые в свою очередь устанавливают недопустимость распространения недействительной информации (см.: О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2017 г. № 53).

⁷ О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3.

⁸ О признаках, отграничивающих информацию от агитации см., например: *Лолаева А. С.* «Информирование избирателей» и «предвыборная агитация» : к вопросу о разграничении понятий // Информационное право. 2017. № 4. С. 39–44 ; *Попова О. О.* Институциональный подход к исследованию предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 57–61 ; *Толкушкин М. И.* Институт предвыборной агитации : некоторые размышления // Там же. № 4. С. 49–50 ; *Данилевский Ю. А.* Применение мер юридической ответственности за нарушение порядка предвыборной агитации // Современное право. 2015. № 7. С. 161–164.

сти, справедливо указывает, что одной из проблем, возникающей в ходе избирательной кампании, может стать ситуация, связанная с распространением недостоверных сведений о кандидате или избирательном объединении⁹. В этой части ЦИК России рекомендует использовать цивилистические механизмы – институты защиты чести и достоинства, а также деловой репутации юридических лиц и граждан¹⁰. Кроме того, Уголовный кодекс РФ предусматривает ответственность за распространение заведомо ложных сведений, которые порочат честь и достоинство лица либо подрывают его репутацию и содержатся в публичном выступлении или в средствах массовой информации (ст. 128.1).

Вместе с тем ЦИК России, отграничивая информирование от агитации, указывает, что в случае информирования следует учитывать, что содержание информационных материалов должно быть объективным и достоверным (п. 2 ст. 45 ФЗ № 67), не нарушать равенство кандидатов (избирательных объединений), а также особые правила опубликования результатов опросов общественного мнения (ст. 46 ФЗ № 67) и итогов голосования (п. 7 ст. 45 ФЗ № 67). Применительно же к распространению информации в виде агитационных материалов требования существенно иные: исполнение сроков агитационного периода (ст. 49 ФЗ № 67), обязательность финансирования исключительно из средств избирательных фондов (п. 5 ст. 48 ФЗ № 67), специальные требования по использованию изображений и высказываний (п. 9, 9.1 ст. 48 ФЗ № 67), а также соблюдение запретов на проведение предвыборной агитации (п. 7 ст. 48 ФЗ № 67).

Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ), рассматривая агитацию и информирование, проводит еще более четкую демаркационную линию: информационная деятельность любого характера может побудить избирателя сделать соответствующий выбор, причем как распространение достоверных и объективных данных (информирование), так и призывы голосовать (агитация). Поэтому, по мнению КС РФ, единственным критерием, который позволяет отграничить информирование от предвыборной агитации, является наличие специальной цели, установленной законодателем – склонение избирателя в определенную сторону (обеспечить либо поддержку, либо, напротив, противодействие конкретному кандидату). В противном случае граница между предвыборной агитацией и информированием была бы стерта. Более того, как справедливо указывает КС РФ, последствия агитации не являются элементом объективной стороны состава правонарушения. Последний ограничен самим фактом противоправного действия, вне зависимости от того, повлияла ли информация на избирателей и как именно. Умысел, говорит КС РФ, как эле-

⁹ О Справочно-методическом материале по некоторым вопросам использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для информационного обеспечения выборов : выписка из протокола заседания ЦИК России от 29 июля 2015 г. № 294-1-6 (в ред. от 01.11.2017) // Вестник ЦИК России. 2015. № 7.

¹⁰ О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3.

мент субъективной стороны правонарушения не охватывает последствия незаконной агитации, но заключается лишь в самом осознании прямой цели такого противоправного действия¹¹.

Нормы ФЗ № 67, а также рассмотренные выше правоположения КС РФ подтверждают выдвинутый ранее тезис о принципиальной допустимости распространения общественно значимой информации, не обладающей признаками достоверности и объективности в СМИ в форме агитационных сообщений (информации). В этом смысле проведенное КС РФ отграничение информации от агитации, бесспорно, весьма четкое, но исключительно с точки зрения правового определения цели, а не практической правоприменительной деятельности, в рамках которой квалификация может быть достаточно усмотрительной. Включение же в состав правонарушений последствий в виде «создание угрозы причинения вреда» (ч. 9 ст. 13.15 КоАП РФ) или «повлекшее создание помех» (ч. 10 ст. 13.15 КоАП РФ) предполагает еще более существенные трудности при квалификации агитационной деятельности в рамках избирательной кампании.

В решении данного вопроса, к сожалению, не помогает и обращение к специальной норме ФЗ № 67, устанавливающей ограничения при проведении предвыборной агитации. Так, п. 1 ст. 56 ФЗ № 67 агитационные материалы кандидатов (избирательных объединений), размещаемые в СМИ, а также в сети «Интернет» не должны содержать призывы к совершению деяний, подпадающих к сфере действия Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность. Тем самым законодатель, не распространяя на агитацию обязательные требования достоверности и объективности, запрещает возможность ее использования в экстремистских целях. Между тем наличие экстремизма в агитационном материале, как указывает ЦИК России, может быть установлено соответствующим приговором суда¹².

Нормы ст. 13.15 КоАП РФ, а также 15.3 ФЗ об информации, к сожалению, не получили какого-либо отражения в тексте ФЗ № 67.

Дополнительно обратим также внимание, что при изложении указанных выше аспектов, а также вопросов, связанных с правоприменительной реализацией новых положений федеральных законов, мы исходили из достаточно простой ситуации, когда распространение информации может проходить в период избирательной кампании. Вместе с тем агитационная деятельность, осуществляемая в ходе предвыборной кампании (хронологически), не может быть непосредственно с ней связана. Последняя осуществляется в рамках уже упомянутого выше ФЗ о ми-

¹¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова : постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П.

¹² Выписка из протокола заседания ЦИК России от 29 июля 2015 г. № 294-1-6.

тингах. Данный закон, устанавливающий формы и способы реализации конституционных прав граждан собираться мирно и проводить публичные мероприятия, предусматривает «двойное» правовое регулирование: проведение митингов, собраний, шествий, демонстраций, а также пикетирование в целях предвыборной агитации, регламентируемые ФЗ о митингах и законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах (ч. 1 ст. 1 ФЗ о митингах). На такую особенность обращает внимание в своем постановлении также Пленум ВС РФ¹³, указывая законодательные акты, которые включают в себя правовое регулирование данных отношений. Осложнения в правоприменительной деятельности, как свидетельствует практика, возникают в связи с тем, что в ходе публичного мероприятия, например в ходе встречи депутата законодательного (представительного) органа государственной власти (депутата представительного органа муниципального образования) с избирателями и информирования им о своей политической деятельности в процессе свободного выражения и формирования мнений, может применяться агитация (ст. 2 ФЗ о митингах).

Вместе с тем распространение агитационных материалов и, собственно, агитация, осуществляемая в рамках проведения публичного мероприятия, отличается по своему содержанию от агитации, проводимой в ходе избирательной кампании.

В практике КС РФ данный вопрос получил свое теоретическое и юрисдикционное развитие. Как указывает судья Конституционного Суда РФ С. М. Казанцев, в законодательстве, регулирующем вопросы проведения публичных мероприятий, дифференциация, имеющая место в избирательном законодательстве в виде информирования (как деятельности, которая осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также средствами массовой информации) и агитации (как деятельности, которая осуществляется гражданами и общественными объединениями в период избирательной кампании, имеющей целью побудить или побуждающая к голосованию за кандидата), не производится. По этой причине понятия «информирование» и «агитация» в ФЗ о митингах и в избирательном законодательстве имеют различное содержание. В ФЗ о митингах агитация и информирование являются фактически синонимами¹⁴. Отметим также, что в самом постановлении КС РФ данная позиция не нашла прямого подтверждения.

¹³ О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 г. № 28 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 8.

¹⁴ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ С. М. Казанцева : постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в

С учетом рассмотренных выше положений, выделим наиболее значимые вопросы, заслуживающие первоочередного рассмотрения.

1. *Категориальный аппарат.* Используемый в текстах ФЗ № 31 и ФЗ об информации категориальный аппарат не обладает достаточной юридико-лингвистической определенностью для бесспорной правоприменительной деятельности в процессе реализации на практике соответствующих требований федерального законодательства. Содержание рассмотренных выше понятий «недостоверность информации», «общественно значимая информация», «вид достоверного сообщения», равно как и квалификация «создание угрозы», требуют содержательного наполнения и прояснения.

2. *Коллизионная неопределенность норм закона.* Положения ст. 13.15 КоАП РФ, а также 15.3 ФЗ об информации не получили отражения в тексте ФЗ № 67, как это сделано в случае с экстремистской деятельностью. Подобная законодательная «недосказанность» в процессе правоприменения может стать почвой для возникновения двух взаимоисключающих вариантов деятельности: 1) запрет агитации, которая подпадает под признаки состава 13.15 КоАП и 15.3 ФЗ об информации; 2) исключить из действия указанных составов (13.15 КоАП и 15.3 ФЗ об информации) распространение информации, подпадающей под признаки агитации.

Общеюридическая недопустимость применения закона «по аналогии» в публичных правоотношениях известна и очевидна. Поэтому в случае законодательного усмотрения целесообразности рассматриваемого варианта требуется внесение в ст. 56 ФЗ № 67 соответствующего запрета в части введения ограничений при проведении предвыборной агитации в случае распространения недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений. Последнее находится в сфере конституционной дискреции Федерального Собрания Российской Федерации.

Ввиду отсутствия указанных положений, позволим предположить в качестве более приемлемого, второй из предложенных нами вариантов действий. В его пользу косвенным образом могут говорить также положения п. 4 ст. 48 ФЗ № 67, предусматривающие самостоятельное определение кандидатом (или избирательным объединением) форм и методов своей агитации. Многочисленные же постановления Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ в части свободы информации и конституционных гарантий ее обеспечения лишь подтверждают высказанное предположение.

3. *Коллизионная неопределенность законов.* Законодательное регулирование, а также существующая правоприменительная практика не дает исчерпывающего ответа на то, какие именно законы и в какой части подлежат применению при проведении агитации в рамках публичного мероприятия (ФЗ о митингах) в ходе избирательной кампании (ФЗ

№ 67). Телеологические различия, указанные в соответствующих статьях законов точны лишь с точки зрения формирования указанных целей, но весьма сложны при квалификации правоприменителем конкретных действий лиц, реализующих свои конституционные права.

Таким образом, в целях обеспечения баланса частноправовых и публично-правовых интересов, формирования бесспорной правоприменительной деятельности высказанных выше предположений, хотя и юридически аргументированных, явно недостаточно. Поскольку агитация (имеющая место не только в ходе избирательной кампании, но и при проведении публичных мероприятий) может привести к неблагоприятным последствиям, весьма желательно сформулировать консолидированное мнение судебных инстанций и правоисполнительных государственных органов в части квалификации рассмотренных выше действий, совершенных в период избирательной кампании.

Воронежский государственный университет

Хорунжий С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, секретарь Избирательной комиссии Воронежской области

E-mail: snhor@mail.ru

Voronezh State University

Horunziy S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, Secretary of the Election Commission of the Voronezh Region

E-mail: snhor@mail.ru