

УДК 340.1

*Г.В. Грешинова***К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ И СУЩНОСТИ ПРЕВЕНТИВНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ**

В статье рассматриваются вопросы, связанные с превентивной функцией государственного принуждения, в частности, в сфере контроля и надзора за деятельностью средств массовой информации. На основе анализа Федерального закона «О средствах массовой информации», материалов судебной практики предпринята попытка выявить имеющиеся проблемы в применении законодательства, сформулировать ряд предложений, направленных на повышение эффективности деятельности средств массовой информации. Отмечаются противоречия, возникающие при рассмотрении судами дел, связанных с деятельностью средств массовой информации (в частности, вынесение предупреждения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций). Делается попытка определить правовую природу данного института. Предупреждение рассматривается как мера административной ответственности и профилактическая мера. Сформулированы предложения, направленные на повышение эффективности превентивной функций государственного принуждения.

Ключевые слова: государственное принуждение, превентивная функция мер государственного принуждения в сфере контроля и надзора за деятельностью средств массовой информации, информационные потоки, средства массовой информации, реклама, предупреждение Роскомнадзора, предписание, мера административной ответственности, профилактическая мера.

Функции государственного принуждения в нынешних реалиях являются фундаментом обеспечения правопорядка в государстве, так как они четко регламентированы нормативно-правовыми актами и являются «ограничителями» для совершения правонарушений. Меры убеждения содержат профилактическую функцию, которая эффективна далеко не всегда, так как убеждения в большинстве случаев «сломать» одной лишь профилактикой невозможно. Приоритет следует отдавать мерам принуждения, которые в рамках общей превенции включают, в том числе, профилактические, превентивные функции.

В современном мире принуждение является одним из главных элементов. Логичным здесь будет и то, что обычно только государство уполномочено использовать специально организованную физическую силу в целях принуждения. Важность изучения отношений власти и подчинения, функционирования государственно-властных структур сложно переоценить.

Говоря о функциях государства в целом, следует отметить, что это главные направления деятельности, выражающие его сущность.

Президент Российской Федерации в послании Федеральному собранию обращает внимание на механизм реализации власти [1]. Одной из функций государственного принуждения выступает превентивная функция мер государственного принуждения в сфере контроля и надзора за деятельностью средств массовой информации. Она содействует управлению информационными потоками в государстве. На наш взгляд, данная функция работает недостаточно эффективно, и это обусловлено, в частности, тем, что в российском обществе на современном этапе фактически отсутствует цензура информации, передаваемой по телевизионным каналам. Так, потоком с экранов телевизоров льется информация об услугах разного рода ясновидящих, колдунов, обещающих чудесное решение всех проблем [2. С. 111]. Безусловно, главное ради чего существует государство – это свободное развитие граждан. Но та информация, которая передается посредством телевидения, должна подвергаться цензуре, ведь она преследует различные цели [3. С. 17]. И государству не должно быть это безразлично, так как использование СМИ, например, для рекламы так называемых целителей в первую очередь негативно сказывается на психическом здоровье граждан. Сегодня проблема государственного регулирования информационных процессов актуальна как никогда ранее [4. С. 99]. Однако речь не идет о принуждении идеологического характера, но государственное принуждение просто обязано обладать превентивной функцией, которая должна быть направлена на исключение манипуляций с сознанием человека. Государство должно эффективно контролировать поступающую информацию, препятствовать злоупотреблению, в том числе и рекламой. Безусловно, сами ограничения в этой сфере могут вызвать недовольство некоторой части населения [5. С. 437].

Общество постоянно нуждается в информации, позволяющей ему своевременно реагировать на те или иные вызовы времени. И здесь на первый план выходит культурное развитие граждан, формирование системы ценностей и нравственных идеалов, которые могут быть сформированы и телевидением. В связи с этим особую значимость приобретает превентивная функция государственного принуждения. Ведь важно не только передать информацию, но с ее помощью повлиять на поведение граждан и предупредить совершение правонарушений.

Безусловно, управлять информационными потоками достаточно сложно. Информация, которая поступает из средств массовой информации, в том числе рекламы, определяется интересами обществу, которые не всегда правомерны. Предупредить поступление такой информации – одна из функций государственного принуждения.

В Российской Федерации за нарушение законодательства о рекламе наступает административная ответственность. В ст. 36 Федерального закона «О рекламе» [6] законодатель определил порядок вынесения предписания за допущенные нарушения, сроки устранения нарушений и указал, что за неисполнение предписания в срок наступает административная ответственность. Предусмотрена и возможность оспаривания полученного требования об устранении нарушений.

Деятельность средств массовой информации (далее – СМИ) регламентируется Законом о СМИ [7]. Согласно ст. 16 данного закона, деятельность СМИ может быть прекращена, если неоднократно редакция нарушала требования, которые содержатся в ст. 4 Закона о СМИ (распространение противоправной информации). Под неоднократностью понимается период – двенадцать месяцев, в течение которого Роскомнадзором учредителю, редакции, главному редактору делаются предупреждения в письменном виде.

Вопрос по поводу предупреждения Роскомнадзора вызывает интерес и в настоящее время является дискуссионным. Единое мнение по определению правовой природы данного института отсутствует. По мнению Роскомнадзора, предупреждение само по себе неблагоприятных последствий не влечет, они наступают лишь после повторного предупреждения, когда Роскомнадзор инициирует вопрос о прекращении деятельности СМИ. И вот тогда, в случае несогласия с предъявляемыми требованиями, СМИ могут возражать, но уже при рассмотрении дела в суде по факту прекращения их деятельности.

Верховный Суд РФ [8] разъяснил, что предупреждение порождает правовые последствия, так как содержит властные волеизъявления органа государственной власти или должностного лица. Оспаривать такое предупреждение следует в порядке, который предусмотрен КАС РФ, для этого должен быть подан самостоятельный иск. Однако Верховный Суд РФ не разъяснил, что собой представляет предупреждение. Предупреждение можно рассматривать как вид административного наказания и как профилактическую меру.

Так, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, обратилась с административным иском по прекращению деятельности периодического электронного издания «бб.ги» (далее – СМИ ЭПИ «бб.ги») [9]. В требовании было указано, что учредитель и редакция неоднократно в течение 2015 г. предупреждались о нарушении ст. 4 Закона Российской Федерации «О СМИ» по факту использования на их странице информации, содержащей нецензурную брань, а также запрещенной информации о наркотических и психотропных веществах, их аналогов. Запрет на эту пропаганду также содержится в ст. 46 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» [10]. Полученные предупреждения не оспаривались. 20 октября 2015 г. состоялось заседание Верховного Суда Российской Федерации. ВС РФ прекратил деятельность ЭПИ «бб.ги» [11].

Если рассматривать предупреждение в качестве профилактической меры, то на наш взгляд, это целесообразно делать в рамках проведения профилактической беседы или разъяснения законодательства. Но каким образом возможно обжалование профилактических мероприятий и сама процедура такого обжалования непонятно.

В Федеральном законе о профилактике правонарушений [12] дается перечень форм, в которых может осуществляться профилактическое воздействие, однако предупреждения среди указанных видов нет. На наш взгляд, в рамках профилактической беседы возможно разъяснение гражданам о недопустимости совершения противоправных действий, которые могут в дальнейшем повлечь наступление ответственности.

Рассматривать предупреждение в качестве профилактической меры было бы неправильно, целесообразнее его рассматривать в качестве меры ответственности.

Согласно ст. 3.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [13], предупреждение является видом административного наказания, которое выносится в письменном виде за нарушение определенных норм, которые содержатся в КоАП РФ и, соответственно, так же, как и иной вид наказания, оно может быть обжаловано в течение установленного срока, то есть десяти дней.

Статья 13.15 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за злоупотребление свободой массовой информации и в качестве одного из видов наказаний – административный штраф. Статья 4.1.1 КоАП РФ допускает возможность замены административного наказания в виде штрафа предупреждением, но лишь тогда, когда правонарушение совершено впервые и санкцией статьи не предусмотрено. Однако предупреждения Роскомнадзора выносятся не за нарушение норм законодательства об административных правонарушениях, а за нарушение ст. 4 Закона Российской Федерации «О СМИ». Речь идет не о виде административного наказания, а о принципиально иной мере пресечения.

Порядок вынесения предупреждения в данном случае не определен.

В ст. 4 Закона Российской Федерации «О СМИ» содержится определение информации, распространение которой запрещено, но в большем объеме, чем та информация, за которую предусмотрена ответственность в ст. 13.15 КоАП РФ.

Статья 13.15 КоАП РФ требует дополнений в части расширения административной ответственности за совершение правонарушений, в том числе и тех, о которых говорится в ст.4 Закона Российской Федерации «О СМИ». Тогда можно будет сразу привлекать СМИ к административной ответственности, при вынесении решения применять норму ст. 4.1.1 КоАП РФ.

Кроме того, КоАП РФ предусматривает ответственность за невыполнение в срок вынесенного уполномоченным органом предписания и, на наш взгляд, целесообразно было бы, чтобы Роскомнадзор выносил именно предписание, а не предупреждение. Также необходимо внести изменения в закон о СМИ, закрепив норму, согласно которой за нарушение законодательства выносится предписание, за его неисполнение в срок предусмотрена административная ответственность и обязательно прописать порядок вынесения предписания, закрепив право его обжалования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Федеральному собранию от 1 декабря 2016. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71452000/>
2. Баранов В.М., Баранова М.В., Черячукин Ю.В. Рекламное право: учебно-методический комплекс. Н. Новгород, 2002.
3. Баранова М.В. Политическая реклама (общеправовой анализ): учебное пособие. Н.Новгород, 2003.
4. Рекламный бизнес, законодательство, экономическая безопасность личности и государства в современной России: сб. ст. Н.Новгород, 2005.
5. Баранова М.В. Право и реклама (общетеоретический аспект). Н. Новгород, 2010.
6. Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 12. Ст. 1232.
7. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации // Российская газета. 1992. 8 февр.
8. Постановления Пленума ВС РФ от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». П.27 // Российская газета. 2010. 18 июня.
9. Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 228 // Российская газета. 2009. 24 марта.
10. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Российская газета. 1998. 15 янв.
11. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 октября 2015 г. Дело № АКПИ15 1022. URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/84ed5c8f976499b7896503bceec819ba/>
12. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. №26 (ч. I). Ст. 3851.
13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12125267/>

G.V. Greshnova

ON THE CONTENT AND ESSENCE OF THE PREVENTIVE FUNCTION OF STATE COERCION

This article discusses issues related to the preventive function of state coercion, in particular, in the sphere of control and supervision over the activities of mass media.

On the basis of the analysis of the Federal law "on mass media" and materials of judicial practice, an attempt is made to reveal the existing problems in the application of legislation, to formulate a number of proposals aimed at improving the effectiveness of the media.

The article deals with contradictions arising in the course of the courts' consideration of cases related to the activities of the media (in particular, the issuance of a warning by the Federal service for supervision of communications, information technologies and mass communications). An attempt is made to determine the legal nature of this institution. Warning is considered as a measure of administrative responsibility and as a preventive measure. The proposals aimed at improving the effectiveness of preventive functions of state coercion are formulated.

Keywords: state coercion, preventive function of measures of state coercion in the sphere of control and supervision over the activities of the media, information flows, media, advertising, prevention of Roskomnadzor, regulation, measure of administrative responsibility, preventive measure.

Грешнова Галина Владимировна,
преподаватель кафедры административного права
и процесса

Нижегородская академия МВД России
603950, Россия, г. Нижний Новгород,
Анкудиновское шоссе, 3
E-mail: galina.q2014q@yandex.ru

Greshnova G.V.,
Lecturer at Department of administrative law and process
Nizhny Novgorod Academy
of the Ministry of internal affairs of Russia
3, Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russia,
603950
E-mail: galina.q2014q@yandex.ru