

# ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СВОБОДЕ СЛОВА: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ

EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS AND RUSSIAN LEGISLATION ON FREEDOM OF EXPRESSION: SOME PROBLEMS OF THE CORRELATION

*R. Kiurdzhidu*

## Annotation

In the article features of a parity of the Russian legislation with norms of the European convention on protection of human rights and the basic freedom concerning maintenance of a freedom of speech are considered. The coincidence of the legal understanding regarding the impossibility of absolutizing freedom of speech was noted. As a result of the analysis, a negative trend was revealed in the form of a broad discretion of the national legislator and it was noted that there was an unresolved problem related to the competition of constitutional values. Suggestions have been made to improve norm-setting activities.

**Keywords:** freedom of speech, protection of human rights, rule of law, guarantees of rights and freedoms, freedom of mass information.

*Кюрджиду Руслан Дионисович*  
Аспирант,  
Российский университет  
дружбы народов

## Аннотация

В статье рассматриваются особенности соотношения российского законодательства с нормами Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в части обеспечения свободы слова. Отмечено совпадение правопонимания в отношении невозможности абсолютизации свободы слова. В результате проведенного анализа выявлена негативная тенденция в виде широкой дискреции национального законодателя и констатировано наличие нерешенной проблемы, связанной с конкуренцией конституционных ценностей. Внесены предложения по совершенствованию нормотворческой деятельности.

## Ключевые слова:

Свобода слова, защита прав человека, верховенство права, гарантии прав и свобод, свобода массовой информации.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод уже почти семьдесят лет является правовым ориентиром для государств с демократическими политическими режимами. В ее фундамент, так же, как и в основу Конституции Российской Федерации, были заложены одни и те же базовые ценности, вследствие чего текстовое и смысловое содержание провозглашаемых в этих актах прав и свобод во многом идентично. Аналогичная тенденция может быть отмечена и в российском законодательстве, конкретизирующем конституционные нормы [4, с. 14]. Вместе с тем, в отношении гарантий и пределов осуществления свободы слова можно привести примеры использования федеральным законодателем разнонаправленной методики правового регулирования.

Отметим, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ) разграничивает такие понятия, как свобода мысли и свобода выражения своего мнения (ст. ст. 9–10). При этом последняя включает как свободу придерживаться своего мнения, так и свободу получать и распространять информацию и идеи. В соответствии со ст. 29 Конституции Российской Федерации одним из компонентов правового статуса

личности является свобода мысли и слова, гарантируемая каждому человеку. Иными словами, конституционная норма объединяет свободу мысли и свободу слова, что позволяет усмотреть здесь основу для поддержания и выражения личных убеждений, а не оценочных суждений или иных форм проявления вербальной коммуникации. Кроме того, с учетом объединения в ст. 9 ЕКПЧ свободы мысли, совести и религии можно заключить, что конституционная норма имеет более широкую сферу применения, выходя за пределы религиозных отношений. Тем не менее, совпадение в международно-правовых нормах и положениях национального законодательства внешней структуры свободы слова в условиях глобализации предполагается естественным [5, с. 313].

Для современного демократического правового режима признание свободы слова выступает одним из главных условий гармоничного сочетания интересов личности, общества и государства. При этом как в положениях ЕКПЧ, так и в ст. 29 Конституции Российской Федерации в отношении пределов реализации свободы слова избран подход, связанный с установлением разумных ограничений. Так, ч. 1 ст. 10 ЕКПЧ исключает публичное вмешательство в процесс выражения гражданина–

ми своего мнения, поиск и распространение информации. В то же время, сразу же оговаривается, что осуществление лицензирования в сфере радиовещания, телевидения или кино съемки не является ограничением свободы слова. Кроме того, в ч. 2 ст. 10 ЕКПЧ четко установлено, что выражение своего мнения налагает на человека и некоторые обязанности и потому может быть сопряжено с установлением в национальном законодательстве ограничений в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, общественного порядка, правосудия, обеспечения конфиденциальности отдельных видов информации, а также защиты некоторых личных или общественных благ (здоровья, нравственности, репутации). Как известно, Конституция Российской Федерации принималась до ратификации Россией ЕКПЧ, но при этом содержание конвенционных норм было известно авторам конституционного текста. Поэтому в ч.ч. 2–5 ст. 13 Конституции Российской Федерации был отражен родственный, но не идентичный подход: с одной стороны, запрещена пропаганда и агитация, связанные с разжиганием различных видов социальной розни, с другой, – гарантирована свобода поиска и распространения информации, запрещена цензура, а также принуждение к выражению убеждений или отказу от них. То есть, изначально в конституционной норме предусматривались случаи публичного вмешательства в осуществление свободы слова и отмечалась их недопустимость. Правовые ограничения, относящиеся именно к реализации гражданами свободы слова, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации допустимы только в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод о том, что в ст. 29 Конституции Российской Федерации учтен опыт правового регулирования, почерпнутый из ст. 9–10 ЕКПЧ, но акцент на установлении специфических ограничений свободы слова не сделан. Тем не менее, в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации признаны дискреционные полномочия федерального законодателя, при реализации которых может быть создан правовой механизм ограничения свободы слова во имя иных конституционных ценностей.

В силу этого в 1991–2018 гг. в России были приняты следующие основные законы, предметом регулирования которых было, в том числе, установление гарантий и пределов осуществления свободы слова.

Во-первых, законы, устанавливающие ответственность за создание препятствий к осуществлению свободы слова, а равно за злоупотребление ею. Гл. 19 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) предусматривает в системе посягательств на конституционные права и свободы граждан такие, как воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов (ст. 144), отказ в предоставлении информации (ст. 140). Кроме того, одной из форм уголовно наказуемой дискри-

минации является нарушение равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его убеждений (ст. 136 УК РФ). Одним из преступлений против свободы, чести и достоинства личности признается клевета (ст. 128.1 УК РФ). В ст. 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) предусмотрена ответственность за оскорбление, а ряд норм Гражданского кодекса Российской Федерации направлены на защиту нематериальных благ, в том числе, чести и достоинства (ст. ст. 150–152). На примере вышеназванных положений уголовного, административного и гражданского законодательства можно видеть разумный и сбалансированный подход к конкретизации норм ЕКПЧ и Конституции Российской Федерации, их полное соответствие, правовую определенность и непротиворечивость друг другу.

Во-вторых, законы, относящиеся к установлению допустимых пределов и ограничений в отношении собирания и распространения информации отдельных видов. Первый из них – Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" (далее – Закон о СМИ) – был принят еще в 1991 г., т.е. до того, как в Конституции Российской Федерации свобода слова получила соответствующее современными реалиями содержание (укажем, что в ст. 47 Конституции РСФСР 1978 г. свобода слова трактовалась в контексте запрета преследования за критику, а в ст. 48 – сочеталась с рядом политических свобод (свобода собраний, свобода печати). Только в редакции от 21.04.1992 свобода слова стала пониматься во взаимосвязи со свободой беспрепятственного выражения своих мыслей и убеждений, а также с поиском, обработкой и распространением информации). В ст. 1 Закона провозглашена свобода массовой информации, но оговорено, что законодательством она может быть ограничена. Примеров таких ограничений можно привести достаточно много. Часть из них имеет уголовно-правовой (ч. 3 ст. 137 УК РФ, запрещающая публичное, в том числе, в СМИ, распространение сведений о несовершеннолетних потерпевших от преступлений) или административно-правовой характер (например, ст. 13.15 КоАП РФ, которая запрещает распространение в СМИ отдельных видов информации: материалов, оправдывающих терроризм, выражающих неуважение к памятным датам и др.). Некоторые другие ограничения установлены непосредственно в нормах Закона о СМИ: положения об отказе в государственной регистрации СМИ (ст. 13), лицензировании деятельности в области телевидения и радиовещания (ст. 31). Перечень злоупотреблений свободой массовой информации установлен в ст. 4 Закона о СМИ. В целом существование таких ограничений в полном объеме соответствует ст. 10 ЕКПЧ, поскольку законодатель отчасти даже воспроизводит ее формулировки. В соотношении с нормами ст. 29 Конституции Российской Федерации здесь также не усматривается противоречия: конституционная норма не абсолютизирует свободу слова.

В-третьих, определенное отношение к реализации свободы слова имеют такие законы, которые устанавливают порядок доступа к информации отдельных видов или правила обеспечения ее конфиденциальности. В первую очередь, здесь можно назвать Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ "О защите персональных данных" и Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и защите информации". Включенные в них нормы защищают и частный, и публичный интересы: с одной стороны, личные данные граждан охраняются от произвольного доступа со стороны третьих лиц и последующего предания огласке (ст. 7 ФЗ "О персональных данных"), с другой стороны, общий порядок получения и распространения информации, имеющей конфиденциальный характер (ст. 9 ФЗ "Об информации, информационных технологиях и защите информации"). Кроме того, ряд ограничений свободы слова (особенно в контексте распространения информации) можно видеть на примере законодательства о рекламе: ст. 7 Федерального закона "О рекламе" содержит перечень товаров, реклама которых не допускается; иные положения этого закона существенно сужают плоскость доведения информации до потребителя (так, реклама лекарственных препаратов, отпускаемых по рецепту, разрешена только в специальной медицинской печати или при проведении научных мероприятий). Можно предположить, что в вышеперечисленных случаях федеральный законодатель руководствовался приоритетом защиты нравственности и здоровья населения, а также защиты прав и законных интересов граждан-обладателей персональных данных.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод, что совокупность вышеназванных нормативных правовых актов отвечает по своему содержанию как положениям ЕКПЧ, так и конституционным нормам, устанавливает ограничения свободы слова (в том числе, свободы поиска и распространения информации) с учетом приоритета иных конституционно значимых целей.

Иная ситуация имеет место, когда дискреционные полномочия законодателя используются для установления избыточных ограничений при отсутствии действительной потребности в таком правовом регулировании. К сожалению, такая практика имеет место в современный период и частично препятствует реализации свободы слова.

Так, в ноябре 2017 г. Закон о СМИ был дополнен пунктом "иностранные средства массовой информации, выполняющие функции иностранного агента". При отсутствии четко установленных критериев признания иностранных СМИ в этом качестве на них были возложены дополнительные ограничения, относящиеся к распространению предназначенных для неопределенного круга лиц сообщений и материалов. Нормы ч. 3 ст. 6 Закона о СМИ носят бланкетный характер и заставляют обратиться к ч. 6 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях". Однако и в ней критерии определения субъекта в качестве иностранного

агента достаточно расплывчаты: это получение финансирования от иностранных государств, организаций или граждан, международных организаций, лиц без гражданства или российских граждан или организаций, получающих финансирование от таких субъектов, а также участие в политической деятельности на территории России. В отношении получения финансирования законодатель не установил никаких форм или пределов (например, направление благотворительного пожертвования из иностранного источника может быть рассмотрено, исходя из буквального толкования данной нормы, в этом качестве). В отношении участия в политической деятельности можно отметить, что конкретные формы приведены в виде развернутого перечня, однако его содержание вызывает некоторые вопросы. Например, организация публичных дебатов и выступлений, публичное обращение к государственным органам и распространение мнения о принимаемых ими решениях не могут быть признаны однозначно политической деятельностью, поскольку являются нормальной практикой взаимодействия гражданского общества и государства. Более того, "приучение власти к ответственности и подотчетности перед обществом" [2, с. 141] не зря рассматривается учеными как элемент соблюдения прав и свобод человека.

Приведенный пример – лишь один из целого ряда неудачных корректировок действующего законодательства, создающих условия для необоснованного ограничения свободы слова. Их принятие обосновывается защитой иных конституционных ценностей (прежде всего, государственного суверенитета, обороноспособности, общественной нравственности). Однако совокупность используемых при этом методов: включение в нормы законодательства формулировок, лишенных правовой определенности, применение терминологии, допускающей двойственное толкование, установление избыточного количества ограничений, позволяет заключить, что дискреционные полномочия законодателя реализуются в направлении сужения или искажения действительного содержания конституционных норм. Применительно к дополнительным ограничениям основных конституционных прав и свобод, включая свободу слова, это весьма негативная тенденция.

Конкуренция конституционных ценностей возникает при усложнении общественных отношений [1, 6] и является, по сути, следствием эволюции правовой системы. До настоящего времени Конституционный Суд Российской Федерации (Конституционный Суд РФ) демонстрирует эффективную деятельность по определению разумного соотношения как международно-правовых и конституционных норм, так и положений отраслевого законодательства во взаимосвязи с этими нормами или друг с другом. Исследовались им и положения национального законодательства, относящиеся к пределам осуществления свободы слова.

Например, в постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П Конституционным Судом РФ был выявлен баланс конституционно защищаемых ценностей – права на сво-

бодные выборы и свободы слова. При этом орган конституционного контроля указал, что существует различие между агитацией и свободным информированием, а также отметил, что оспариваемые нормы создают условия для широкого усмотрения правоприменителя при квалификации информационной деятельности как запрета проведения предвыборной агитации. Выявленный конституционно-правовой смысл положений действующего законодательства, определяющих понятие предвыборной агитации, позволил разграничить ее с деятельностью СМИ, относящейся к информированию граждан о предвыборной кампании. Тем самым не только было устранено неконституционное ограничение свободы слова, но и созданы условия для развития отраслевого законодательства в конституционно допустимом направлении.

В другом постановлении, напротив, Конституционный Суд РФ, хотя и признал, что в силу принципа индивидуальной автономии личности человек свободен в определении своих убеждений и предпочтений и может беспрепятственно их придерживаться, тем не менее, пришел к выводу, что законодатель вправе устанавливать ограничения свободы слова, чтобы не допустить агрессивного или навязчивого распространения информации, способной причинить вред интересам других лиц (постановление от 23 сентября 2014 г. № 24-П). По данному делу заявители оспаривали конституционность установления административной ответственности за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений (ст. 6.21 КоАП РФ). При том, что каждый из заявителей был привлечен к ответственности за такие действия, которые не носили характера пропаганды (одиночные пикеты с плакатами, осуждающими гомофобию), орган конституционного контроля не создал в данном случае критериев, по которым можно было бы отличать пропагандистские (формирующие стереотипы поведения) и информационные мероприятия. Необходимо отметить и то, что оспариваемая норма и использованные в ней формулировки могут достаточно неоднозначно восприниматься во взаимосвязи с универсальным принципом равенства, отраженным как в ст. 14 ЕКПЧ, так и в ст. 19 Конституции Российской Федерации.

Приведенные примеры показывают, что грань между правомерным ограничением конституционных прав и свобод и их фактическим отрицанием достаточно различна [3, 130–139], а дефекты качества нормотворчес-

кой деятельности далеко не всегда компенсируются органом конституционного контроля. В этой связи дальнейшее развитие национального законодательства о свободе слова может приобрести негативную тенденцию, в рамках которой баланс конституционно защищаемых ценностей будет нарушен. Чтобы этого не произошло, необходимо крайне осторожный подход к определению видов информации ограниченного доступа (или распространения), а также недопущение принятия законопроектов, содержащих формулировки, лишенные правовой определенности, или прямо противоречащих буквальному тексту конституционных норм и ранее принятых федеральных законов. Поскольку отзывы на проекты федеральных законов дает, в частности, Верховный Суд Российской Федерации, уместно возложить на него выявление противоречий положений иным актам федерального законодательства. В тех случаях, когда проект закона затрагивает конституционные права и свободы граждан (например, свободу слова), представляется разумным получать на него официальный отзыв Конституционного Суда РФ.

*В заключение представляется необходимым сделать следующие выводы:*

- ◆ положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и нормы Конституции Российской Федерации о свободе слова могут быть признаны частично совпадающими по ряду позиций, а именно: родственное содержание свободы слова, невозможность ее абсолютизации, необходимость использования специальной процедуры, исключающей произвольное ограничение;
- ◆ национальное законодательство, устанавливающее пределы осуществления свободы слова, в качестве основных векторов для легитимизации возможных ограничений использует категорию злоупотребления свободой слова, а также принципы ограничения доступа к информации и обеспечения конфиденциальности информации отдельных видов;
- ◆ широкая законодательная дискреция, реализованная применительно к установлению новых ограничений свободы слова, может привести к появлению норм дискриминационного характера, либо таких норм, которые в отсутствие правовой определенности будут применяться по усмотрению правоприменителя.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Карасева, И.А. Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов зарубежных стран : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.А. Карасева. – М., 2014. – 244 с.
2. Кудрявцев, В.Н. Свобода слова / В.Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 2006. – 200 с.
3. Лебедев, В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина / В.А. Лебедев // Lex Russica. – 2017. – № 1. – С. 130–139.
4. Николаев, А.М. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.М. Николаев. – М., 2012. – 512 с.
5. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 2002. – 435 с.