

Министерство науки и высшего образования РФ
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт
кафедра международного права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Т.Ю. Сидорова
подпись инициалы, фамилия
« ____ » _____ 20 ____ г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

40.03.01 – Юриспруденция
код – наименование направления

Право на свободу информации государственных служащих
тема

Руководитель _____ доцент, канд. юрид. наук В.В. Терешкова
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник _____ А.В. Жигалов
подпись, дата инициалы фамилия

Красноярск 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. Сущность права на свободу слова и выражения мнения.....	6
1.1 Понятие и содержание права на свободу выражения мнения.	6
1.2 Ограничения права на свободу слова.	14
2. Свобода слова и информации государственных служащих.....	26
2.1 Пределы свободы слова и выражения мнения государственных служащих в Российской Федерации.	26
2.2 Право на свободу слова и распространение информации государственных служащих в свете позиций ЕСПЧ.	37
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	46
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	49

ВВЕДЕНИЕ

В демократическом обществе право человека на свободу иметь и выражать свое мнение, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом и многие другие вытекающие из этого возможности осуществления данного права являются краеугольными. Это право следует считать краеугольным, так как оно является неотъемлемой частью личного достоинства и самореализации личности, представляет собой основу демократии, правового государства, устойчивого развития и участия населения в общественных делах. Государства обязаны уважать и защищать право на свободу мнения и его выражения.

Нормы национального права большинства стран, а также основные международные документы закрепляют это право за каждым человеком и гражданином. Всеобщая декларация прав и свобод человека 1948 года, в ст.19 закрепляет всеобщее право на свободу убеждений и на свободное выражение их. Статья 10 Европейской конвенции по правам человека 1950 года регламентирует право на свободное выражение своего мнения. Статья 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах 1966 предусматривает право каждого искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи. Россия как часть европейского общества гарантирует каждому свободу мысли и слова на конституционном уровне.

Однако это право не абсолютно. Согласно п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, п. 2 ст. 10 ЕКПЧ и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом в целях защиты основ конституционного строя, соблюдения нравственности, прав и интересов других лиц, а также для обеспечения обороны страны, ее суверенитета и безопасности.

Выраженное мнение или позиция в зависимости от контекста, от формы выражения или же статуса личности, его должностного положения, может быть

ограничена. Такие ограничения предусмотрены для лиц, которые находятся на государственной службе.

На практике сложно определить допустимые пределы такого ограничения. Вправе ли гражданский служащий использовать свое право на выражение мнения и как это будет коррелировать с интересами других индивидов и общества в целом? Необходимо выявить критерии, которыми судам следует руководствоваться при рассмотрении подобных споров.

Данной проблеме посвящено достаточно немалое число исследований, среди которых можно выделить работы О.Б. Саалаева, В.А. Лебедева, М.Я. Муратова, В.Н. Кудрявцева, В.А. Кочева, А.Б. Эктумаева, Л.Д.Воеводина, С.В. Пчелинцева, Б.С. Эбзеева, В.В. Лапаева, Л.И. Глухарева, Т.Н. Колмаковой, А.А. Подмарёва, А.Ю. Прохорова, Т.В. Полещенковой, М.В. Пренякова, С.Е. Чаннова, М. М. Харитонова, Ю.Е. Коньшевой, В.В. Терешковой, А.К. Соболевой и К. Хессе. Однако не проводилось комплексного анализа пределов права на свободу слова и выражения мнения государственных служащих.

Объектом исследования выступает комплекс общественных отношений, складывающихся в связи с выражением мнения и распространения информации государственными служащими.

Предмет исследования составляют международные нормативно-правовые акты, законодательство Российской Федерации, судебная практика и доктринальные подходы.

Цель исследования—комплексное изучение института права на свободу информации государственных служащих, его пределов и ограничений.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) определить подходы к пониманию сущности права на свободу слова;
- 2) проанализировать ограничения права на свободу слова;
- 3) выявить пределы права на свободу слова для государственных служащих в Российской Федерации;

4) сформулировать критерии ограничений правы на свободу слова и распространения информации в отношении государственных служащих с учетом практики Европейского суда по правам человека

Методологическую основу исследования составляют общие и частные научные методы познания: методы системного анализа и синтеза, метод толкования закона, а также сравнительно-правовой и формально-логический методы.

Структура работы включает в себя введение, основную часть, состоящую из двух глав, разделенных на параграфы, заключение и список использованных источников.

1. Сущность права на свободу слова и выражения мнения.

1.1 Понятие и содержание права на свободу выражения мнения.

Основные права и свободы человека и гражданина, прошли долгий путь формирования и интеграции в национальное и международное законодательство стран. В современном обществе они образуют основной конституционный институт, на котором возможно существование и дальнейшее развитие демократии. Благодаря этому установились правила взаимоотношений государства и личности, а также закрепился их правовой статус¹.

Среди таких прав важное значение имеет право на свободу слова и выражения мнения. Оно выступает связующим звеном в реализации и использования множества других прав человека, включая свободу собраний и объединений, свободу мысли, религии или веры, право на образование, право на участие в культурной жизни, право голосовать и иные политические права, связанные с участием в общественных делах. Как и другие права оно не должно подвергаться ущемлению в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям².

К.А. Трунтаева выделяет «надзаконный характер» права на свободу слова и выражения мнения, указывая, что «само существование современной представительной демократии является продуктом свободного выражения мнений и публичного обсуждения различных идей»³.

¹ Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. – Москва : Норма, Инфра-М. 2004. С. 219.

² Саалаев, О. Б. Права человека и история их развития / О. Б. Саалаев // Проблемы Науки. – 2016. – №10(52). С. 162.

³ Трунтаева, К.А. Правовое содержание свободы мысли и слова: вопросы конституционно-правовой теории и практики / К. А. Трунтаева // Сравнительно конституционное обозрение. – 2010. – №1(74). – С. 21.

В юридической литературе ведется активная дискуссия по понятийным вопросам, сущности данного права, пределов и его границ, на которые оно способно распространяться с учетом прав и интересов других лиц. Исследователи, в основном, связывают его с правом свободно распространять мнения, суждения и идеи. Особенно в наше время исследователи стараются развивать учения о праве на свободу слова включая в его содержание свободу информации и свободу средств массовой информации в сети Интернет.

Сама теория рассматривает право на свободу слова во множестве различных аспектов и можно выделить из них более основные и центральные. Данное право связывают с личными и политическими правам человека и гражданина. Рассматривают с точки зрения субъективного права. Выделяют еще в коммуникативном смысле.

В России на конституционном уровне каждому гарантируется свобода мысли и слова. Данное право конкретизирует ч. 1 ст. 29 Конституции РФ: каждый вправе получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом⁴. Исходя из конституции и норм национального законодательства Российской Федерации, право на свободу слова следует определять в юридическом аспекте.

Формулировка ст. 29 Конституции РФ позволяет выделить структуру этого права. Оно состоит из свободы мысли, слова, свободы распространения и выражения этих мыслей, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом и свободы массовой информации.

Такой подход законодателя к формулировке, в котором отражаются самые общие и основные составляющие элементы этого права без углубления

⁴ Российская Федерация. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

во все возможные формы, считается среди некоторых ученых (Л.М. Большаков⁵ и М. А. Дубровина)⁶, полным и достаточным для формирования представления о сущности этого права.

Существует иное видение структуры права на свободу слова. Так, М.Я. Муратов предлагает рассматривать элементы этого права основываясь на правовом статусе личности. Он выделяет такие элементы как, «право свободы личности придерживаться, выражать свои мнения и убеждения, обмениваться ими, сравнивать или же вовсе отказываться них. Кроме того, автор связывает данное право с правом на получение информации в ее полной и объективной форме независимо от государственных границ».⁷ Данное понимание, в отличии от закрепленной в Конституции РФ структуры, включает в себя уже все возможные формы проявления права на свободу выражения мнения, основываясь на широком перечне прав и обязанностей личности.

Объективно можно сказать, что Конституция РФ не выводит четкого и однозначного определения свободы слова. Она называет основные и ключевые моменты, проводит соотношение данного права с иными, перечисленными положениями статьи. Это связано с тем, что такое право имеет широкий спектр взаимосвязей, ограничений и структурированных отношений между различными субъектами права, будь то общество, государство, отдельные личности или лица, имеющие специальный статус. Поэтому данное право невозможно рассматривать в отрыве от общества, его исторического развития, временного периода или мировой ситуации. Как и другие права, право на свободу слова и информации считается постоянно развивающимся, так как общественные процессы не стагнируют в одном единственном состоянии, а постоянно находятся в зависимости друг от друга. Коммуникация и обмен

⁵ Большаков, Л. М. Значение конституционной свободы слова для реализации прав и свобод человека, развития гражданского общества и правового государства / Л. М. Большаков // Вестник ЮУрГУ, Серия: Право. – 2018. – №4. – С. 62 – 67.

⁶ Дубровина, М. А. Терминологическая точность конституционных формулировок о свободе слова в России / М. А. Дубровина // Вестник СГЮА. – 2017. – №3(116). – С. 41.

⁷ Муратов, М. Я. Право на свободу слова: История и современность : специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства» : автореферат дисс. ... кандидата юридических наук / Муратов Марат Яшарович ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – Москва, 2002. С. 21.

мнениями выступают в этом смысле катализатором развития и усложнения данного права. Отсутствие четкого и единого нормативного понимания права на свободу слова порождает разные подходы к его пониманию, элементов его содержания, допустимых пределов его ограничения.

Однако отметим позицию Конституционного суда РФ, который рассматривает свободу слова как гарантированное государством право свободно высказывать свое мнение по различным темам устными или печатными словами⁸. Такое право должно быть обеспечено обязательным эффективным общественным контролем за действиями государства. На органы государства, местного самоуправления, политические партии, иные общественные объединения, их должностные лица и всех членов общества налагается запрет принуждать кого-либо к отказу от своих взглядов и убеждений.⁹ В российском законодательстве это одно из немногих нормативно закрепленных определений свободы слова. Конституционный суд РФ сформулировал определение, исходя из систематического толкования нормативно-правовых актов, норм международного права и позиций Европейского суда по правам человека. Однако, нами усматривается, что такое односторонне толкование только с позиции дозволенности субъекта выразить свою позицию, без какого-либо вмешательства государства, является не полным. Конституция РФ и иные нормативно-правовые акты вводят ограничение для этого права, когда оно вступает в конфликт с интересами отдельного гражданина, общества и государства в целом.

Право на свободу слова и выражения мнения может быть рассмотрено в политическом смысле. Например, В.Н. Кудрявцев указывает на сущность свободы слова, как на «принцип поддержки и защиты государством и обществом возможности для каждого человека беспрепятственно выразить

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

⁹ Там же.

свое мнение по любым вопросам государственной, общественной и личной жизни»¹⁰. Исходя из это под свободой слова следует понимать возможность беспрепятственно выражать свое мнение и убеждения по различным вопросам общественного, государственного, иного характера посредством устного или печатного слова, на собраниях, митингах, а также при помощи иных доступных средств¹¹. Поэтому в политическом смысле свобода слова расценивается как часть общественно-политической жизни, связывая личную жизнь и индивидуальные свободы с переходом в публичную сферу жизни.

В.В. Терешкова определяет право на выражение мнения как любое проявление во вне идей, взглядов, позиций, которое «обеспечивает возможность участия в общественном обмене культурной, политической и социальной информацией»¹².

Можно провести анализ исследуемого права коммуникативном смысле. Как отмечают авторы, огромную роль в развитии человека и современного общества отводится коммуникации и двустороннему обмену позиций, мнений и убеждений. В этом смысле, человек действительно немислим вне своей возможности свободно давать оценку на реальную действительность через призму собственных убеждений и мнений. Поэтому, чтобы эффективно поддерживать дальнейшее развитие общества, оно должно быть ограждено от необоснованного вмешательства в коммуникативную сферу человеческой жизни. Исходя из этого, В.А. Кочев и А.Б. Эктумаев не только определяют право на свободу слова как «свободу производить, искать информацию, предавать ей форму сообщения, получать и расшифровывать такие сообщения, но и выделяют и необходимые запреты такого права»¹³.

¹⁰ Кудрявцев, В.Н. Свобода слова. / В.Н. Кудрявцев // Москва : РАН, Научное издание. – 2006. – С. 100.

¹¹ Там же. С. 101.

¹² Терешкова, В. В. Применение международных норм о защите прав человека национальными судебными органами. Современное состояние теории, законодательства и практики конституционного права зарубежных стран. / В. В. Терешкова. – Иркутск, – 2007. – С 222.

¹³ Кочев, В. А. Право на свободу слова как основное право / В. А. Кочев, А. Б. Эктумаев // Вестник Пермского университета. Юридическинауки. – 2017. – № 36. – С. 137.

Под запретами авторы выделяют запреты на вмешательство властей в коммуникационную деятельность, ограничения средств распространения информации, принуждения к выражению мнений, идей, убеждений, запрет на вмешательство в деятельность операторов связи, а также запрет цензуры.

С точки зрения субъективного права «свобода слова – гарантируемый законом вид и мера возможного поведения лица, который состоит из трех основных элементов, а именно из положительного поведения субъекта, возможности требовать соответствующего поведения от правообязанного лица и возможности государственного принуждения в случае нарушения права»¹⁴.

Соответственно, первый элемент предполагает положительное использование субъектом отношений своего права на свободу слова или отказ субъекта от реализации данного права. К. Хессе считает, что только при наличии указанной альтернативы можно говорить о действительной свободе реализации права¹⁵. В этом смысле субъект, на основе имеющейся у него альтернативы различных форм права на свободу слова, самостоятельно принимает решение по использованию коммуникации, как своё социальное благо.

В противоположном смысле свобода реализации субъективного права предполагает свободу отказа от использования этого права.¹⁶ Это отражено и в ч. 3 ст. 29 Конституции РФ. Данная норма является гарантирующей и вводит запрет на принуждение к выражению своего мнения, убеждений и отказу от них¹⁷. Такой отказ расценивается с точки зрения добровольного права на молчание, не выражение или не распространение никакого мнения и убеждений. Иначе можно взглянуть на ситуацию, когда лицу извне поступают какие-либо сведения или сообщения с иной позицией и мнением. В данном

¹⁴ Там же. С. 139.

¹⁵ Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland / Von Dr Konrad Hesse, Prof. - 13., erg. Aufl. - Heidelberg :Müller, JuristischerVerl., 1993. – S. 152.

¹⁶ Кочев, В. А. Право на свободу слова как основное право / В. А. Кочев, А. Б. Эктумаев // Вестник Пермского университета. Юридическинауки. – 2017. – № 36. – С. 138.

¹⁷ Российская Федерация. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

случае ч. 3 ст. 29 Конституции РФ гарантирует право на отказ от принятия, ознакомления с подобными рода сообщениями, когда этого не желает сам субъект.

Второй элемент указывает на возможность субъекта требовать соответствующего поведения и невмешательства от иных субъектов правоотношений. Такое право еще носит название как право на чужое действие. В этом смысле к иным, правообязанным субъектам следует отнести на первом уровне – человека и гражданина. На втором уровне – объединения граждан, их органы и должностные лица. На третьем уровне – органы государственной власти и органы местного самоуправления и их должностные лица. Названные субъекты своими незаконными действиями и чрезмерным вмешательством могут оказывать на таких уровнях ограничение права на свободу слова. Поэтому отдельное лицо и общество в целом вправе требовать от них соблюдения действующего законодательства, чтобы исключить нарушения своих субъективных прав.

Третий элемент связан со вторым и предполагает возможность государственного принуждения в случае неисполнения стороной своей обязанности по невмешательству в субъективное право на свободу слова. В случае нарушения правообязанными лицами этого права, ущемленная сторона вправе обратиться в судебные органы для защиты нарушенного права.

Такие элементы в своем единстве определяют содержание права на свободу слова в качестве субъективного права.

Таким образом, право на свободу слова и выражения мнения признается неотъемлемой частью демократии и современного общества. Во многих сферах, особенно в политической исследуемое право служит главным фактором развития. Без должного нормативного закрепления и гарантий, коммуникация и свободный обмен информацией приведут к стагнации общества, в котором определяющую роль будет иметь только господствующая позиция властвующего субъекта.

В международных актах и российском законодательстве признается плюрализм мнений и мировоззрений. В соответствии со ст. 29 Конституции РФ гарантируется свобода мысли, мнений, идей и убеждений. На государство возложено позитивное обязательство по защите от вмешательства в сферу свободы коммуникации частного лица и всего общества, а также обязательство гарантировать право на свободу распространение своих идей, мнений и убеждений.

На данный момент нет четкого доктринального определения права на свободу слова и составляющих его элементов. Исследователи рассматривают его с разных сторон - с юридической, политической, социальной субъективной и др. Вследствие постоянного развития общественных отношений и связей, исследуемое право находится в постоянном изменении и преобразовании. В этом случае международному сообществу и отдельным странам необходимо вовремя реагировать на изменения и вносить соответствующие коррективы в международное и национальное законодательство.

1.2 Ограничения права на свободу слова.

Право объективно не может быть абсолютным и безграничным по множеству факторов, так как общественные взаимоотношения носителей этих прав могут привести к столкновению частных или публичных интересов. Право на свободу слова и выражения мнения в особенной степени подвержено такому столкновению. Уже само по себе слово или мнение, как главное средство человеческой коммуникации способно оказывать колоссальное влияние как на конкретного индивида, так и на все общество в целом. Особенно, в нынешнее время, такое влияние оказывают современные средства массовой информации: телевидение социальные сети, мессенджеры и др. Ежедневно распространять и делиться информацией, своими мнениями и идеями стало обычным для общества явлением. Однако в распространяемой информации могут содержаться призывы к насилию, вражде, расовой и культурной дискриминации, унижению и умалению достоинства лица и многие другие. Все это становится негативным следствием свободы слова, которое предоставляют нам акты международного и национального права. Поэтому существует оправданная необходимость определенных правовых ограничений, связанных с осуществлением свободы слова.

Акты международного права в области прав человека так же признают, что свобода слова и выражение мнения могут подвергаться законодательному ограничению в определенных обстоятельствах. Законодательству и судебной системе необходимо четко оценивать пределы такого ограничения, чтобы оно не являлась чрезмерным и недопустимым в демократическом обществе. Однако перечень таких обстоятельств, которые свидетельствуют о легальности такого ограничения, в разных странах и разных правовых системах трактуются по-разному. Поэтому вопрос об ограничении основных прав и свобод, допустимых его пределов является одним из самых дискуссионных областей изучения права как на национальном, так и на международном уровне. В российской юридической науке нет единой точки зрения о допустимых пределах в

отношении права на свободу слова и выражение мнения. Судебная практика также идеальна в этом вопросе и во многих случаях выходит за допустимые пределы, которые установлены международными актами.

Отметим, что наибольшее признание в национальной юридической литературе получило определение предложенное Л.Д. Воеводиным. Под пределами конституционных прав и свобод автор понимает присущую для каждого исторически конкретного государства совокупность критериев и ориентиров, сложившихся на основе социальных ценностей, существующих в исторически конкретном обществе¹⁸. К таким критериям и ориентирам относят общественные интересы, долговременные интересы государства, утверждение гражданского мира и согласия, утверждение суверенной государственности, стремление обеспечить благополучие граждан.¹⁹ Автор обозначает, что критерии и ориентиры должны носить универсальный характер и являться контуром, очерчивающим сферу их действия, а также фиксирующим место и роль в системе социально-политических явлений.

Однако данное определение, сформулированное Л.Д. Воеводиным, не позволяет конкретно установить такие контуры и пределы осуществления конституционных прав и свобод.²⁰

Поэтому Б.С. Эбзеев связывает пределы основных прав с конституционным строем, указывая, что такие пределы должны быть тождественны конституционному строю.²¹ В.В. Лапаева отмечает в своем исследовании, что они задаются конституционным принципом формально-юридического равенства в соответствии ч. 3 ст. 17 Конституции РФ.²²

¹⁸ Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России : учебное пособие / Л. Д. Воеводин // Изд-во Моск. ун-та. – Москва, – 1997. – С. 241.

¹⁹ Там же. С. 242.

²⁰ Пчелинцев, С. В. О понятиях «пределы осуществления прав и свобод граждан» и «пределы ограничения прав и свобод граждан»: теоретические аспекты / С. В. Пчелинцев // Российский судья. – 2006. – № 4. – С. 24.

²¹ Эбзеев, Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев, – Москва. – 2005. – С. 231.

²² Лапаева, В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. – 2005. – №7(103). – С. 15.

Л.И. Глухарева подчеркивает, что пределы осуществления субъективных прав человека позволяют точно обозначить формальное положение человека в системе общественных отношений, его возможности с учетом развития общества²³.

В.В. Терешкова отмечает, что право на выражение мнения, в первую очередь «должно быть ограничено, моральными, нравственными рамками самого человека»²⁴.

Дж. Летсас указывает, что в соответствии с частью 2 статьи 10 ЕКПЧ, право на выражение мнения может быть ограничено для защиты публичной морали и защиты прав верующих²⁵.

Исходя из вышесказанного, следует выделить критерии, те самые ориентиры, по которым возможно определять пределы ограничения основных прав и свобод. Первый уровень решения вопроса о пределах прав и свобод человека и гражданина предполагает исходить из того, что права и свободы должны быть соотнесены с ценностями гл. 1 Конституции РФ, закрепляющей основы конституционного строя. Это положение подкреплено требованиями ч. 2 ст. 16 Конституции РФ, в соответствии с которой никакие другие положения Конституции РФ, в том числе и положения о правах и свободах, не могут противоречить основам конституционного строя РФ. Такие основы конституционного строя являются базовым ориентиром, позволяющие определить конституционно-правовую природу прав и свобод человека на онтологическом уровне в соответствии с другими конституционно охраняемыми ценностями.²⁶

²³ Глухарева, Л. И. Права человека в современном мире : Соц.-филос. основы и гос.-правовое регулирование / Л. И. Глухарева. – Москва : Юристъ. – 2003. – С. 285.

²⁴ Терешкова, В. В. Применение международных норм о защите прав человека национальными судебными органами. Современное состояние теории, законодательства и практики конституционного права зарубежных стран. / В. В. Терешкова. – Иркутск, – 2007. – С 135.

²⁵ Letsas G. A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights. New York: Oxford University Press Inc, – 2007. – С. 15.

²⁶ Пчелинцев, С. В. О понятиях «пределы осуществления прав и свобод граждан» и «пределы ограничения прав и свобод граждан»: теоретические аспекты / С. В. Пчелинцев // Российский судья. – 2006. – № 4. – С. 24.

На втором уровне пределы прав и свобод уже определяются основными статусными положениями личности. Согласно ст. 64 Конституции РФ, права и свободы, закрепленные в гл. 2 Конституции РФ, составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации. Такие основы образуют и фиксируют место и роль человека в общественной жизни.²⁷

На третьем уровне пределы прав и свобод определяются с учетом их непосредственного действия, обеспечиваемого деятельностью законодательной, исполнительной, судебной власти и местным самоуправлением в соответствии со ст. 18 Конституции РФ.²⁸

Анализируя постановления Конституционного суда РФ по вопросам ограничения конституционных прав можно сделать вывод, что Суд ориентируется на обозначенный выше подход. Так, Конституционный суд РФ в одном из дел определил установление пределов осуществления права как возможные его ограничения и нахождение разумного баланса различных конституционно защищаемых ценностей, конкурирующих прав и законных интересов²⁹. В другом деле Конституционный суд РФ использовал положения ч. 1 ст. 7, ч. 2 ст. 8 и ч. 3 ст. 17, составляющих основу конституционного строя, в качестве определенных Конституцией РФ пределов права собственности³⁰.

Разграничение круга вопросов указанных прав позволяет идентифицировать имманентные границы права на свободу слова. Важно подчеркнуть, что имманентные границы также могут устанавливаться посредством дополнительных нормативных предписаний, содержащихся в

²⁷ Эктумаев, А. Б. Пределы и границы права на свободу слова / А. Б. Эктумаев // Общество: политика, экономика, право. – 2017. – №1. – С. 105.

²⁸ Там же. С. 106.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2005 № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

отдельном праве свободы³¹. Например, если обратиться к ст. 31 Конституции РФ, которая закрепляет основное конституционное право на свободу собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирование, то можно усмотреть, что это право ограничено правом собираться мирно без использования оружия. Таким образом, этот мирный характер является дополнительным нормативным предписанием, которое содержится в конституционном праве.

Положение ч. 1 ст. 29 Конституции РФ, закрепляющее право на свободу слова, непосредственно не включает дополнительных нормативных предписаний, поэтому единственной имманентной границы основного права на свободу слова выступает предмет его гарантии. Таким предметом гарантии права на свободу слова является свобода коммуникации, которая составляет исчерпывающий перечень вопросов права на свободу слова. В этом круге вопросов свобода слова обретает свои имманентные границы.

Такие имманентные ограничения конституционных прав определяются как ограничения по существу³². Б.С. Эбзеев отмечает, что границы конституционных прав представляют собой допускаемые Конституцией РФ изъятия из конституционного статуса человека и гражданина³³. К таким ограничениям относятся запреты на сбор и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ), определенного вида агитации и пропаганды (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ) а также обязанность давать свидетельские показания (ч. 2 ст. 51 Конституции РФ).³⁴

Еще одним ограничением по существу выделяют исходя из ст. 41 и 42 Конституции РФ, которая предполагает установление ответственности за сокрытие информации. Последствия сокрытия принуждают к раскрытию и

³¹ Эктумаев, А. Б. Пределы и границы права на свободу слова / А. Б. Эктумаев // Общество: политика, экономика, право. – 2017. – №1. – С. 106.

³² Колмакова, Т. Н. Особенности конституционно-правового ограничения свободы слова / Т. Н. Колмакова // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – №10. – С. 63.

³³ Эбзеев, Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев, – Москва. – 2005. – С. 239.

³⁴ Там же. С. 240

разглашению такого рода информации, иначе говоря, происходит принуждение к коммуникации³⁵.

Ограничения свободы слова усматривают и по форме, выделяя определенные юридические рамки для осуществления права на свободу слова. Они устанавливаются не в следствии определенных прямых запретов, а в соответствии с соотношением права на свободу слова и мнения с иными граничащими конституционно защищаемыми ценностями. Это подтверждает то, что предоставленные конституционные свободы неминуемо соприкасаются с другими свободами и ограничениями. Поэтому пределы и границы права на свободу слова следует рассматривать не только в соответствии с предметом их гарантии, но и в совокупности с целостными требованиями конституции.

Выделяют соответствующие ограничения по форме, при котором в соответствии с ч. 1 ст. 21 Конституции РФ каждому гарантируется право государственной охраны достоинства личности (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ), или, например, в соответствии с ч. 1 ст. 23 Конституции РФ гарантируется неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, защита чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ). А.Б. Эктумаев справедливо отмечает, что подобный перечень ограничений свободы слова по форме следует рассматривать с позиции системного анализа и толкования положений Конституции РФ, так как не всегда возможно явно усмотреть различия между свободой слова и иными конституционно защищаемыми ценностями, указывая на то, что жизненные ситуации бывают самые различные и происходят при различных обстоятельствах³⁶.

Подобного взгляда придерживается и А.А. Подмарев. Он связывает правовые ограничения с пределами и границами реализации свобод, которые выражаются в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, так как такое существование ограничений детерминировано необходимостью защиты

³⁵ Лапаева, В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. – 2005. – №7(103). – С. 17.

³⁶ Эктумаев, А. Б. Пределы и границы права на свободу слова / А. Б. Эктумаев // Общество: политика, экономика, право. – 2017. – №1. – С. 108.

конституционно признанных ценностей, а целью правовых ограничений выступает обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства.³⁷

По мимо этого имеется общая оговорка, в соответствии с которой допускается ограничение прав и свобод, в частности право на свободу слова, закрепленная в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Данное положение предоставляет федеральному законодателю полномочия по самостоятельному установлению таких границ, в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вторая оговорка, закрепленная в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ, предусматривает, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут быть установлены отдельные ограничения прав и свобод. Такое положение предусматривает уже конкретное обстоятельство и условия, при которых могут быть ограничены права и свободы.

Отметим, что ч. 3 ст. 56 Конституции РФ устанавливает перечень прав и свобод, ограничение которых невозможно в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ). Среди этого перечня право на свободу слова отсутствует. Так как при определенных обстоятельствах это право требует ограничения в связи с предотвращением негативного воздействия деструктивной информации на общество, с защитой благоприятного состояния информационной сферы. Данное направление отражено и в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, где возможными основаниями ограничения свободы слова, помимо прочего, так же расцениваются противоправное применение специальных средств воздействия

³⁷ Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Подмарев Александр Александрович. – Саратов, – 2001. – С. 189.

на индивидуальное, групповое и общественное сознание, девальвация духовных ценностей, пропаганда образцов массовой культуры, основанных на культе насилия, а также манипулирование информацией ее сокрытие и искажение³⁸.

Указанные ограничения обеспечивают действие основных прав с учетом необходимости защиты других конституционных ценностей. При этом Конституция РФ не может предусмотреть все возможные и необходимые ограничения основных прав, т.е. раз и навсегда определить парадигму соотношения между гарантированными свободами и другими конституционными ценностями в конкретных условиях жизнедеятельности³⁹.

Конституция РФ ставит свободу слова в один ряд с большинством конституционных прав, не подчеркивая ее особую важность. Поэтому отсутствует возможность установить, считает ли Конституция РФ свободу слова такой свободой, которая требует большей защиты.

Важным считается то, что на деле ограничения свободы слова могут быть во многом подвержены политическому влиянию, связанному с конкретными обстоятельствами. Это несомненно может привести к изменению значимости права на свободу слова и выражения мнения обоснованной необходимости тех его ограничений, которые посчитают нужными государственные органы и органы законодательной власти. Поэтому пределы и границы свободы слова будут определяться свободой их усмотрения, что может дестабилизировать данное право и привести его к необоснованным ограничениям. С учетом изложенного на первый план выдвигается вопрос об общеправовых критериях законодательной деятельности в указанной сфере⁴⁰.

³⁸ Российская Федерация. Подзаконные акты. Об утверждении доктрины информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 09.09.2000 г. №Пр-1895// КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

³⁹ Прохоров, А. Ю. Правовые основы ограничений свободы слова в России / Ю. А. Прохоров // *Философия права*. – 2008. – №2. С. 114.

⁴⁰ Эктумаев, А. Б. Пределы и границы права на свободу слова / А. Б. Эктумаев // *Общество: политика, экономика, право*. – 2017. – №1. – С. 110.

Необходимо, чтобы указанные в Конституции РФ оговорки оценивались с точки зрения того или иного конституционного права, так, чтобы оговорка не вышла за рамки полной свободой действия федерального законодателя в любом ограничении⁴¹. Такое злоупотребление может привести к тому, что формально институт свободы слова сохраняется, а фактически теряет свою силу и общественное значение.

Так, например, в конституции Федеративной республики Германии содержится запрет на возникновение ситуации, когда норма может потерять свою значимость и нивелироваться в обществе. Согласно, абзацу 2 ст. 19 Конституции ФРГ – существо содержания основного права ни в коем случае не может быть затронуто⁴². Это ограничение является сдерживающим фактором, когда вводимое посягательство на основные нормы вводится по недостаточно веским и необходимым в данной ситуации основаниям. Для предотвращения подобной практики на законодателя возлагается обязанность в каждом случае устанавливать практическое соответствие⁴³. Поэтому представляется необходимым оценивать соразмерность и целесообразность ограничения, а также определить особенности взаимосвязи этого ограничения и основного права.

Конституция РФ не содержит подобного положения как Конституция ФРГ. Однако Конституционный суд РФ при решении обоснованности вопросов об ограничении прав ориентируется на общие принципы соразмерности, необходимости, справедливости и пропорциональности ограничений, а также на специальные правовые положения, когда возникает необходимость усмотрения баланса между требованиями закона, публичными и частными интересами.

⁴¹Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland / Von Dr Konrad Hesse, Prof. - 13., erg. Aufl. - Heidelberg :Müller, JuristischerVerl., 1993. – S. 167.

⁴² Bürgerliches Gesetzbuch vom 02.01.2002 // URL: <https://dejure.org/gesetze/BGB>. (дата обращения: 23.05.2022).

⁴³ Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland / Von Dr Konrad Hesse, Prof. - 13., erg. Aufl. - Heidelberg :Müller, JuristischerVerl., 1993. – S. 170.

Таким образом, вышеуказанное позволяет сделать вывод, что право на свободу и выражения мнения хоть и является общественно значимым правом для личности и общества в целом, но в силу закона, прав и интересов других лиц и государства и иных общественно значимых факторов, данное право может быть подвергнуто обоснованному ограничению.

Свобода слова имеет свои пределы усмотрения для ограничения, которыми выступают: основы конституционного строя, основы правового статуса личности, а также конституционные условия осуществления права на свободу слова, обеспечиваемые институтами публичной власти.

Свобода выражения мнения распространяется не только на «информацию» или «идеи», которые благосклонно принимаются или считаются безвредными или нейтральными в обществе, но также на оскорбляющие, шокирующие или причиняющие беспокойство. Вместе с тем, распространение такого рода информации тоже имеет свои границы.

Совершенно логично, что право на выражение мнения может быть ограничено, если оно содержит язык вражды. Примером такой вражды может служить реабилитация фашизма. В.В. Терешкова справедливо указывает, что реабилитация фашистского режима, Холокоста несовместима с демократией и правами человека, и на законодательном уровне должна быть запрещена.

По ее мнению, «степень морального вреда, нанесенного этической группе, или призывы к совершению тяжких преступлений, запрещенных Нюрнбергским трибуналом, оправдывает вмешательство национальных властей в свободу выражения мнения»⁴⁴.

К непосредственным ограничениям права на свободу слова в соответствии с Конституцией РФ относятся: запрет на сбор и распространение информации о частной жизни лица без его согласия, запрет определенных видов агитации и пропаганды, запрет публиковать сведения, составляющие

⁴⁴ Терешкова, В. В. Ограничение права на свободу выражения мнения: взгляд современных международных судов сквозь призму принципов Нюрнбергского трибунала. Выступление на научной конференции «75 лет Великой Победы и развитие современного международного права / В. В. Терешкова, – Москва. – 2020.

государственную тайну, возложение ответственности на должностное лицо за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей и за сокрытие достоверной информации о состоянии окружающей среды, обязанность давать свидетельские показания.

Помимо прямых запретов ограничения на свободу слова могут быть установлены в связи с иными конституционными интересами общества, такими как обязанность государства по охране достоинства личности, права на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну, на защиту чести и доброго имени. Возможные ограничения могут вытекать из положений ст. 55 Конституции РФ, которая содержит оговорку о возможности установления ограничения основных прав и свобод федеральным законодательством, в том числе ограничение права на свободу слова.

Несмотря на все это, любое подобное ограничение права на свободу слова должны пройти комплексный трехступенчатый тест. Для начала необходимо оценить, были ли предусмотрены такие ограничения законом и излагались ли они понятной и доступной для всех форме в соответствии с принципом правовой определённости, предсказуемости и прозрачности.

В.В. Терешкова отмечает, что с позиций европейских стандартов фраза «предусмотрено законом» не только требует соблюдения национального законодательства, но и проверки, отвечает ли национальный закон критериям «качества закона», требуя от него [закона] соответствия принципу верховенства права⁴⁵. Эти критерии можно найти в постановлениях ЕСПЧ.

Затем, необходимо установить, что подобное ограничение свободы выражения мнения преследовало одну из общественных целей. Оценить соответствует ли такая цель принципу легитимности, а именно: уважать права и репутации других лиц; охранять государственную безопасность, общественный порядок, здоровье или нравственность населения.

⁴⁵ Терешкова, В. В. Прослушивание и защита частной жизни: поиск баланса интересов с учетом правовых позиций ЕСПЧ / В. В. Терешкова // Право в информационном обществе: трансформация или модернизация? : Материалы V Международного сравнительно-правового конгресса. – Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2019. – С. 28.

В.В. Терешкова со ссылкой на Постановление Пленума Верховного суда РФ «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» указывает перечень законных целей, которые оправдывают ограничения права на выражение мнения⁴⁶.

На последнем этапе оценивается, было ли ограничение свободы необходимым и соразмерным. В этом случае должно быть в полной мере доказано, что они необходимы и что они являются наименее жёсткими мерами, соответствующими предполагаемой цели. Анализируя принцип пропорциональности при принятии судами решений, можно отметить тонкую грань между правом и политикой. Г. Вайпан предлагает рассматривать этот принцип лишь как часть процесса юридической аргументации: «Принцип пропорциональности допускает любое ограничение права, – пишет Г. Вайпан, – но он же – в силу логической взаимозависимости положенных в его основу методов – оставляет любое решение об ограничении права «недообоснованным», открывая возможности для оспаривания такого решения и для возобновления диалога»⁴⁷.

⁴⁶ Терешкова, В. В. Применение международных норм о защите прав человека национальными судебными органами. Современное состояние теории, законодательства и практики конституционного права зарубежных стран. / В. В. Терешкова. – Иркутск, – 2007. – С 194.

⁴⁷ Вайпан, Г. Концепция пропорциональности в современном международном праве: малое зло ради великого блага / Г. Вайпан // Международное правосудие. – 2015. – № 2(14). – С. 73.

2. Свобода слова и информации государственных служащих

Примечание [w1]: Я еще вчера отрезала часть названия

2.1 Пределы свободы слова и выражения мнения государственных служащих в Российской Федерации.

Институт ограничения права на свободу слова и выражения мнения не ограничивается лишь конституционными предписаниями. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ нормативное положение содержит оговорку, в следствии которой ограничения могут быть также установлены федеральным законом⁴⁸. Поэтому такое ограничение права можно усмотреть и в отношении определенного круга лиц, обремененных особым статусом и положением, деятельность которых сопряжена с особой ответственностью перед личностью, обществом, государством. Таким статусом обладают государственные гражданские служащие.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ под гражданским служащим понимается гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Это определение так же следует дополнить соответствующими признаками, характерными для государственного гражданского служащего. Гражданским служащим признается лицо, которое осуществляет профессиональную служебную деятельность, занимает определенную должность на государственной гражданской службе в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом, получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета либо за счет средств бюджета федеральной территории.⁴⁹

⁴⁸ Российская Федерация. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

⁴⁹ Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ: редакция от 25.03.2022 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

Государственные служащие — это те же граждане РФ, которым гарантируются конституционные права и свободы, в частности право на свободу слова и распространения информации в соответствии со ст. 29 Конституции РФ.

Однако Конституция РФ и федеральные законы вводят ряд запретов и ограничений для такой категории лиц, создавая препятствия по использованию своего конституционного права на свободу и распространения информации. Поэтому в процессе прохождения государственной гражданской службы и в обычной жизнедеятельности государственным служащим приходится определять границы допустимого поведения, в частности, решать вопросы возможности выражения своего мнения, давать комментарии по тем или иным общественным ситуациям. С приходом современной эпохи электронных средств массовой информации, интернета и социальных сетей госслужащим также стало необходимым определять границы ведения персональных страниц в социальных сетях, о параметрах размещаемого на таких страницах контента⁵⁰.

Следует отметить, что по своему существу такие пределы для государственных служащих призваны защитить общество и его интересы от необоснованного и неправомерно вмешательства в конституционные и иные права граждан, то есть будут охраняться частные и публичные интересы.

Такими неоспоримым пределом является ст. 23 Конституции РФ, которая охраняет частные интересы, право на защиту чести, достоинства и деловой репутации и другие.

В п. 7 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ в числе прочих обязанностей госслужащего установлена обязанность не разглашать сведения, ставшие ему доступными в связи с исполнением должностных обязанностей⁵¹. В категорию таких сведений могут попадать сведения, затрагивающие доброе

⁵⁰ Полещенкова, Т. В. Пределы осуществления гражданским служащим права на свободу слова / Т. В. Полещенкова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2020. – № 18. – С. 31.

⁵¹ Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ: редакция от 25.03.2022 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

имя (честь и достоинство) лица, его частную жизнь, а также сведения о состоянии здоровья гражданина.

Пленум Верховного суда РФ в постановлении по вопросам защиты чести, достоинства и деловой репутации физических и юридических лиц указывает какие действия могут относиться к действиям, посягающим на честь и достоинство лица, которые справедливо распространяются и на государственных служащих. К так действием Пленум относит: распространение не соответствующих действительности порочащих лицо сведений, либо распространение в СМИ, хотя и соответствующих действительности, но ущемляющих права и интересы лица, либо высказывание в СМИ оценочного суждения или собственного мнения, вступающего в противоречие с иными, не менее значимыми, правами других лиц, а также высказывание субъективного мнения в оскорбительной для лица форме, унижающей его доброе имя.⁵²

Поэтому в случае нарушения государственным служащим установленных пределов на свободу слова и информации гражданин, чьи права нарушены, имеет право обратиться в суд за защитой своего неимущественного права и применить соответствующий нарушенному праву и характеру деяний, способ защиты, в числе которых компенсация морального вреда.

Не вызывает сомнений установление пределов осуществления гражданскими служащими права на свободу слова в связи с необходимостью обеспечения защиты публичного интереса. В соответствии со ст. 29 Конституции РФ госслужащим не могут быть допущены высказывания, содержащие сведения, которые могут быть расценены как имеющие целью возбуждение или религиозной, социальной, расовой, или национальной ненависти.

⁵² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ государственному служащему прямо запрещено разглашать сведения, которые, во-первых, отнесены законодателем к сведениям конфиденциального характера, а, во-вторых, составляют служебную информацию⁵³.

Сведения, попадающие под конфиденциальный характер, регулируются Указом Президента РФ. Это сведения о частной жизни гражданина (его персональные данные), государственная тайна и тайна следственного производства, определенные служебные сведения, профессиональные сведения, (врачебные, нотариальные, адвокатские), сведения, связанные с коммерческой деятельностью и другие⁵⁴. Не вызывает сомнений, что наложение такого запрета на разглашение этих сведений имеет обоснованный характер.

К числу информации, запрещенной к распространению гражданским служащим, относится и информация ограниченного распространения. Правовой режим служебной информации ограниченного распространения устанавливается различными актами органов исполнительной власти в соответствии с их ведомственной принадлежностью⁵⁵. Так в соответствии с п. 1.2 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти служебной информации ограниченного распространения относится информация, не относящаяся к секретной, но с установленным ограниченным режимом доступа к ней на основании федерального закона, а также та информация, которая касается деятельности организаций, необходимость

⁵³ Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ: редакция от 25.03.2022 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

⁵⁴ Российская Федерация. Подзаконные акты. Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента Российской Федерации от 06.05.1997 № 188 : редакция от 13 июля 2015 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

⁵⁵ Полещенкова, Т. В. Пределы осуществления гражданским служащим права на свободу слова / Т. В. Полещенкова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2020. – № 18. – С. 31.

ограничения распространения которой продиктована служебной необходимостью⁵⁶.

Однако не всегда данные пределы реализации государственными служащими права на свободу слова являются безупречными. Так, рассматривая вопрос о возможности распространения гражданскими служащими служебной информации, стоит согласиться с мнением М.В. Преснякова и С.Е. Чаннова, утверждающими, что помимо информации ограниченного распространения в государственных органах может обращаться и информация, не имеющая ограничения по распространению.⁵⁷

Анализ положений п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ говорит о том, что гражданские служащие не имеют права распространять не только конфиденциальные, но и иные, такие сведения о деятельности государственного органа. В соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 33 Федерального закона № 79-ФЗ нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных ст. 17 Закона, влечет за собой увольнение с гражданской службы. Такое положение закона спорно связывается с допустимым ограничением конституционного права гражданских служащих на свободу слова, учитывая, что п. 3 ст. 17 указанного закона устанавливает запрет на разглашение служебной информации и после увольнения лица с гражданской службы⁵⁸. Все это приводит к тому, что у государственных служащих просто будет отсутствовать желание и стремление к высказыванию какого-либо рода информации, которая хоть как-то даже самым безобидным образом связана с государственной службой.

⁵⁶ Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности: Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 30 (часть II). - Ст. 3165.

⁵⁷ Пресняков, М.В. Свобода слова на государственной гражданской службе: демонтаж завершен / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2017. – № 11. – С. 20.

⁵⁸ Харитонов, М. М. К вопросу о допустимости запрета для государственных служащих публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов и их руководителей / М. М. Харитонов // Российский ежегодник трудового права. – 2011. – № 6. – С. 299.

Отдельно следует рассмотреть спорный запрет, указанный в п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ. Данное положение накладывает на государственного служащего запрет на высказывание собственных оценок и суждений в публичном пространстве по вопросам деятельности лиц, являющихся руководителями госорганов, а также деятельности самих госорганов⁵⁹. Также имеется в виду, что подвергаться критике не могут и решения государственного органа, в котором лицо проходит государственную гражданскую службу, а также решения вышестоящего государственного органа. Исключение составляют случаи, когда должностные обязанности служащего предполагают такие высказывания и действия.

Однако правовой анализ реализации конституционных прав граждан в сфере информационных отношений показывает, что нет правовых оснований считать установленный в Федеральном законе № 79-ФЗ запрет на распространение любых сведений о государственном органе и на публичные высказывания о нем и (или) его руководителе основанным на п. 3 ст. 55 Конституции РФ. Более того, установление таких запретов противоречит общим принципам гражданской службы, закрепленным в ст. 4 указанного Федерального закона⁶⁰. Данное положение предусматривает принцип доступности информации о деятельности государственных органов и их должностных лиц для граждан и взаимодействие органов госвласти с общественными объединениями и гражданами в части информационного обмена.

Мы разделяем позицию Т.В. Полещенковой – «системное толкование положений Федерального закона № 79-ФЗ является основанием для вывода о том, что правовое положение гражданского служащего позволяет ему критически осмысливать деятельность государственного органа на основе

⁵⁹ Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ: редакция от 25.03.2022 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

⁶⁰ Пресняков, М.В. Свобода слова на государственной гражданской службе: демонтаж завершен / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2017. – № 11. – С. 22.

имеющейся у него профессиональной информации, но не позволяет делиться своими наблюдениями с иными гражданами РФ в силу установленных запретов»⁶¹.

Действительно, исходя из положения п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ, гражданскому служащему предоставляется право на получение всякой информации в целях исполнения им должностных обязанностей, кроме того, у гражданского служащего есть право вносить предложения, направленные на совершенствование деятельности государственного органа. Такие предложения об изменении не могут появиться просто так. Они появляются за счет оценки и наблюдения государственного служащего за фактическим обстоятельством дел и соотношении этих обстоятельств с положениями закона. Поэтому законодатель признает и допускает право гражданского служащего на предложения изменения деятельности государственного органа в следствии результатов его критического анализа деятельности государственного органа, но все же запрещает ему делиться собственными выводами в публичном пространстве. В данном толковании норма свидетельствует о необоснованном нарушении сущности конституционного права на свободу слова и выражение мнения, а также создает предпосылки для закрытости системы публичной власти.

В этом смысле, справедливо считать, что частное мнение гражданского служащего и исходящая от него служебная не конфиденциальная информация потенциально не способны причинить вред ни основам конституционного строя, ни нравственности, ни здоровью населения, ни безопасности государства или его обороне⁶². Следует ориентироваться на подобное выражение частного мнения лица, как на выражение мнения в общем информационном пространстве, что признается одной из форм реализации свободы мысли и

⁶¹ Полещенкова, Т. В. Пределы осуществления гражданским служащим права на свободу слова / Т. В. Полещенкова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2020. – № 18. – С. 33.

⁶² Харитонов, М. М. К вопросу о допустимости запрета для государственных служащих публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов и их руководителей / М. М. Харитонов // Российский ежегодник трудового права. – 2011. – № 6. – С. 303.

слова, и должны подвергаться критическому восприятию наравне с мнениями иных лиц.

Такие запреты подвергают нарушению охраняемых законом интересов и прав лиц. Так, в ст. 3 Федерального закона № 212-ФЗ установлено значимое с точки зрения государственного управления право граждан на участие в мероприятиях по осуществлению общественного контроля за деятельностью публичных органов и организаций, в том числе органов госвласти, органов местного самоуправления, публичных организаций⁶³. Норма указанной статьи предусматривает возможность осуществления общественного контроля лично или в составе некоммерческих организаций негосударственного сектора, в том числе созданных в форме общественных объединений. Одной из задач общественного контроля, в соответствии с указанным федеральным законом, является обеспечение открытости деятельности органов государственной власти и ее прозрачности, что входит в противоречие с п. 9 и 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ.

Еще один пример такого противоречия вытекает из ст. 8 Федерального закона № 149-ФЗ. Формулировка статьи устанавливает право граждан и организаций на доступ к информации. Содержанием указанного в законе права являются правомочия граждан и организаций на поиск и получение различного рода информации, вне зависимости от формы ее представления и источника закрепления, а также право на получение от госорганов и их должностных лиц информации, затрагивающей их права и свободы⁶⁴.

Большие споры в юридической литературе вызывает правовая позиция Конституционного суда РФ. Рассматривая вопрос о соответствии Конституции РФ положений п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ, Конституционный Суд РФ подтвердил конституционность установленного

⁶³ Российская Федерация. Законы. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ// КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

⁶⁴ Российская Федерация. Законы. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ// КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

запрета. Полагая, что в рамках своей профессиональной служебной деятельности государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий органов государственной власти, такое публичное выражение ими, в том числе в СМИ, суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может не только затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, но и подорвать авторитет государственной власти как непереносимое условие успешного решения возложенных на нее задач, связанных в том числе с защитой прав и свобод человека и гражданина, суверенитета и государственной целостности, то есть с основами конституционного строя РФ.⁶⁵

Это может создать препятствия или сделать невозможным эффективное осуществление органами государственной власти своих полномочий, а следовательно, лишить государственную службу ее конституционного и практического смысла. Конституционный Суд РФ отмечает, что равным образом недопустимо публичное выражение государственным служащим в адрес государственного органа или должностного лица, особенно вышестоящего, суждений и оценок в смысле похвального и одобрительного, поскольку такие действия способствуют укоренению отношений личной преданности, бюрократической сплоченности, покровительства и внеслужебной зависимости нижестоящих служащих от вышестоящих.

По мнению Суда, гражданские служащие имеют особый правовой статус, поскольку основной целью их деятельности является обеспечение и достижение публично значимого результата. Это позволяет законодателю устанавливать специальные ограничения (пределы) осуществления прав гражданскими служащими, при этом сам факт поступления на такую службу

⁶⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

гражданином означает принятие им установленных ограничений и пределов осуществления прав.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ в этом же постановлении отметил необходимость соблюдения баланса в действующем законодательстве о госслужбе между публичными интересами по ее организации и функционированию и частными интересами гражданских служащих по защите их прав и свобод, а в п. 3.1 указал на то, что установленный законодателем для госслужащих запрет в отношении публичного распространения собственных оценок и суждений не должен быть элементом корпоративной солидарности работников государственного аппарата, направленной на сдерживание распространения информации важного публичного значения.

Однако правомерность осуществления права на свободу слова гражданскими служащими ставится Конституционным Судом РФ в зависимость от целого ряда обстоятельств - содержания высказывания, его формы, общественной значимости и мотивов и т.д., что приводит к размытости пределов осуществления гражданскими служащими права на свободу слова⁶⁶.

Исследуя проблему, М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов вычленили главное в содержании позиции Конституционного суда РФ. Суд запретил формально применять запрет высказывать публичные суждения как основания увольнения с государственной службы и тем самым обязал суды выяснять причину нарушения данного запрета, а также оценивать ее значимость. Право на критику здесь выступает чем-то вроде необходимой обороны: если отсутствует иная возможность защитить права и законные интересы (в т.ч. публичные), то гражданский служащий вправе высказать свое мнение. Свобода слова здесь носит характер исключения из общего правила.⁶⁷

Таким образом, можно сделать вывод, что государственные служащие имеют особый правовой статус в обществе, который связан с их особыми

⁶⁶ Полещенкова, Т. В. Пределы осуществления гражданским служащим права на свободу слова / Т. В. Полещенкова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2020. – № 18. – С. 33.

⁶⁷ Пресняков, М.В. Свобода слова на государственной гражданской службе: демонтаж завершен / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2017. – № 11. – С. 23 – 24.

правами и обязанностями. На основании прохождения государственной гражданской службы, их уровню доступа к информации, а также возможности влиять на граждан и отдельных лиц, вполне обоснованно создаются пределы усмотрения их основного конституционного права на свободу слова. Это необходимо для защиты как частных, так и публичных интересов.

Однако исходя из формулировок и анализа положений Федерального закона № 79-ФЗ возникают сомнения, что такие ограничения в полной мере соответствуют основам конституционного строя РФ. Законодателем избран не вполне корректный с точки зрения права и не до конца функционирующий механизм обеспечения реализации публичной функции органом государственной власти, в основу которого положено установление пределов осуществления гражданами, замещающими должности гражданской государственной службы, их конституционных прав.

Государству необходимо устранить возникшие противоречия в федеральном законодательстве, сформулировав четкие понятия. В частности, уточнить содержание понятий служебной информации ограниченного распространения и неограниченного распространения. Путаница и неопределенность создают смешение понятий. Фактически информация, которая не ограничена в распространении, сливается с ограниченной, и, соответственно, не может быть разглашена государственными служащими. Это затрудняет доступ общества к информации о деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, что свидетельствует о нарушении прав граждан на доступ к информации.

Кроме того, государственному служащему должно было доступно право объективно высказываться в публичном пространстве по вопросам качества и эффективности деятельности органов государственной власти, освещать проблемы и предлагать способы их устранения. В противном случае ограничения могут свидетельствовать о необоснованном нарушении сущности конституционного права на свободу слова и выражение мнения, создавая предпосылки для закрытости системы публичной власти.

2.2 Право на свободу слова и распространение информации государственных служащих в свете позиций ЕСПЧ.

Согласно положениям ст. 10 Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод, свобода выражения своего мнения включает в себя право придерживаться взглядов и мнений, а также право получать и распространять информацию⁶⁸. Статья охватывает широкий круг вопросов, в рамках которых возникает значительное поле для обсуждения характера этих прав и законности любых ограничений, налагаемых государством.

Европейский суд по правам человека дает широкое толкование положениям п.1 ст. 10 Конвенции, постоянно дополняя элементы этого права. Впервые Суд сформулировал это право в деле Хендисайд против Соединенного Королевства в 1976 г. По мнению Суда, свобода выражения – одно из важнейших основ демократического общества, базовое условие для его прогресса и развития каждого человека. Она применима не только в отношении «информации» или «идей», которые принимаются благоприятно либо не рассматриваются как оскорбительные или же воспринимаются нейтрально, но и в отношении таковых, которые являются оскорбительными, шокирующими или беспокоящими для государства или какого-либо сегмента населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и широты взглядов, без которых «демократическое общество» невозможно (п. 49).⁶⁹

Как видим, Суд признает ключевое значение ст. 10 ЕКПЧ для реализации прав человека, акцентируя связь между свободой выражения своего мнения и осуществлением других прав человека. Представляется, что Суд рассматривает свободу выражения в качестве предпосылки для эффективного поощрения и защиты прав в целом. При отсутствии свободы выражения и, в частности,

⁶⁸ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 : с изменениями от 24 июня 2013 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

⁶⁹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 07.12.1976 по делу «Хендисайд против Соединенного Королевства» (жалоба № 5493/72) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57499%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57499%22]}). (дата обращения: 23.05.2022).

свободы прессы, нарушения прав могут оставаться без внимания, а злоупотребления со стороны государства без должного надзора. Таким образом, при любом рассмотрении ст. 10 следует принимать во внимание не только принципы, лежащие в основе свободы выражения, но и взаимосвязь между свободой выражения и демократией.

Продвигая и защищая свободу выражения мнения, Европейский Суд руководствуется принципом универсальности, неделимости, взаимосвязи и взаимозависимости всех прав человека – гражданских, политических, экономических, социальных или культурных. Следовательно, в большинстве случаев при оценке оснований для жалоб по ст. 10 следует учитывать взаимосвязь между ст. 10 и закрепленными Конвенцией другими правами.⁷⁰

О взаимосвязимости всех прав человека пишут и российские авторы. Так, В.А. Лебедев рассматривает Европейскую конвенция как основу цивилизованного мира, которое способно защитить отдельное лицо как обладателя прав человека⁷¹.

Европейский Суд, давая толкование статьи 10 Конвенции, гарантирующей каждому «свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ» опирается на особую ценность этого права для развития демократии, подчеркивая, что свобода выражения мнения представляет одну из основных опор демократического общества и одно из основополагающих условий его развития, а также является важным условием реализации способностей и возможностей каждого человека⁷².

⁷⁰ Соболева, А. К. Свобода выражения мнения в практике Европейского Суда: старые подходы и новые тенденции в толковании статьи 10 ЕКПЧ / А. К. Соболева // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2017. – Т. 21. – № 2. – С. 237.

⁷¹ Лебедев, В. А. Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты: монография / В. А. Лебедев. – Москва : Проспект, 2016. – 133с.

⁷² Дженис М. Европейское право в области прав человека : Практика и комментарии / Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. ; Пер.с англ. А. Иванченков. – Москва. ; Будапешт : Права человека - Ин-т по Конституционной и Законодательной Политике, – 1997. – 608 с.

Однако Конвенция предусматривает ограничения права на свободу выражения мнения в п. 2 ст. 10. Такие ограничения должны пройти комплексный тест. Анализируя правовую ситуацию, Европейский суд обязан последовательно проанализировать следующие критерии: законность нормативно правового акта, устанавливающего ограничение права; взаимосвязь такого ограничения с достижением одной из общественных целей; соответствие ограничения принципам необходимости и соразмерности предполагаемой цели в демократическом обществе.

Законность подразумевает, что данное вмешательство и ограничение права должно основываться на положениях национального законодательства. Под термином «предусмотрены законом» Европейский суд в первую очередь понимает как требование к доступности законодательства, при котором имеются указания относительно юридических норм, применимых к данному делу. Во-вторых, усматривает требование достаточно четкой формулировки национально законодательства, для чтобы у лица была возможность оценить доступность своего права. Человек должен быть в состоянии предвидеть возможные последствия своих конкретных действий – насколько это возможно при данных обстоятельствах.⁷³

Это подтверждается судебной практикой. В деле «Реквенги против Венгрии» заявителем выступал сотрудник полиции на должности в профсоюзе полицейских. В Конституцию Венгрии добавилось положение, согласно которой служащим в полиции и в вооруженных силах воспрещалось заниматься какой-либо политической деятельностью. Изучив национальное право Венгрии, Европейский Суд пришел к выводу, что термин «политическая деятельность» подлежит соответствующей интерпретации и должен толковаться в совокупности с другими положениями внутригосударственного законодательства. Поэтому приемлемым является то, что в различных правилах

⁷³ Коньшева, Ю. Е. Европейский суд по правам человека и судебная защита свободы слова в России / Ю. Е. Коньшева // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2008. – № 3. – С. 157.

и в законе излагаются условия для занятия деятельностью, имеющей потенциально политические аспекты. Суд признал, что указанные положения были достаточно четкими и позволяли заявителю соотносить свое поведение.⁷⁴

В отношении ссылки на стремление к достижению одной из общественных целей п. 2 ст. 10 приводится исчерпывающий список обстоятельств, при которых право человека на свободу выражения может подвергнуться законным ограничениям. Такими обстоятельствами являются: интересы национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка; предотвращение беспорядков или преступлений; охрана здоровья или нравственности; защита репутации и прав других лиц; предотвращение разглашения информации, полученной конфиденциально; обеспечение авторитета и беспристрастности правосудия.⁷⁵

Отметим, что установление законной цели обычно не составляет никакого труда. Иногда Суд приходит к выводу, что вмешательство преследует более чем одну законную цель.

При решении вопроса необходимости и соразмерности оценке допустимости отдельных ограничительных мер государствам позволено в определенных пределах действовать по собственному усмотрению. Однако это положение нераздельно связано с законодательным надзором на европейском уровне и контролем решений, принятых с применением этого законодательства и в том числе решений, принятых независимым судом. В этом отношении, Суд изучает оспариваемое вмешательство в свете всего дела в целом, в том числе рассматривает содержание высказываний, вменяемых в вину заявителю, а также контекст, в котором эти высказывания были сделаны. Задача Суда состоит не в том, чтобы заменить национальные органы власти при оценке

⁷⁴ Постановление Европейского Суда по правам человека от 09.07.1998 по делу «Реквенди против Венгрии» (жалоба № 25390/94) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-111690"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{). (дата обращения: 23.05.2022).

⁷⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 : с изменениями от 24 июня 2013 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

необходимости какого-либо ограничения, а в том, чтобы рассмотреть в рамках статьи 10 решения, принятые ими в пределах свободы усмотрения.

В.В. Терешкова обращает внимание, что «при оценке того, действительно ли существует такая необходимость и какие меры должны быть приняты, в связи с этим, национальным властям оставляется определенный минимум пределов усмотрения»⁷⁶.

Неотъемлемым элементом понятия необходимости является требование того, чтобы данное ограничение было соразмерно преследуемой цели. Иначе говоря, национальные власти должны воспользоваться тем методом, который менее всего ограничивает свободу выражения своего мнения. При оценке соразмерности наложенного ограничения Суд изучает характер и суровость наказания или иного действия, а также рассматривает контекст, в котором было осуществлено рассматриваемое вмешательство.

Таким образом, Европейский суд обязан оценить правомерность вмешательства в основные права и свободы человека, в частности, вмешательство в право на свободу выражения мнения и распространения информации. Эти критерии абсолютно справедливы и для такого особого субъекта как государственные служащие, которые также имеют все права, закрепленные Конвенцией, но которые обременены большим количеством пределов на основе тоже национального законодательства. Так как объем обязанностей и ответственности зависит от обстоятельств, при которых реализуется данное право, и от того, когда это право реализуется в процессе работы данного лица, а также от характера работы и любой сопутствующей ей отдельной ответственности, которые могут стать предметом рассмотрения Суда.⁷⁷

⁷⁶ Терешкова, В. В. Прослушивание и защита частной жизни: поиск баланса интересов с учетом правовых позиций ЕСПЧ / В. В. Терешкова // Право в информационном обществе: трансформация или модернизация? : Материалы V Международного сравнительно-правового конгресса. – Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2019. – С. 32.

⁷⁷ Соболева, А. К. Свобода выражения мнения в практике Европейского Суда: старые подходы и новые тенденции в толковании статьи 10 ЕКПЧ / А. К. Соболева // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2017. – Т. 21. – № 2. – С. 239

Такие дела не раз были предметом рассмотрения Европейского суда и суд приходил к разным выводам в зависимости от указанных критериев.

Так, например, в деле «Гужа против Молдавии» заявителем выступал государственный служащий, которого отстранили от должности в результате разглашения им конфиденциальной информации. По существу делу заявитель являлся руководителем Пресс-центра Генеральной прокуратуры Республики Молдова. В соответствии со своими обязанностями он передал в редакцию газеты два полученных прокуратурой письма. В первом, сопроводительном письме заместитель Председателя Парламента страны просил Генерального прокурора разобраться в деле четырех сотрудников полиции, которым было предъявлено обвинение в жестоком обращении с задержанными. Во втором письме описывались обстоятельства уголовного дела в отношении полицейских. Эти письма не были конфиденциальными документами. Однако заявителя уволили из прокуратуры за то, что он, не обратившись сначала к руководству Генеральной прокуратуры, разгласил содержание предполагаемо конфиденциальных документов, передав письма в газету, считая, что заместитель Председателя Парламента страны оказывает незаконное политическое давление на Генеральную прокуратуру.⁷⁸

Оценивая особую роль государственных служащих при разглашении информации конфиденциального характера, Суд отметил, что государственный служащий в следствии осуществления своей должности, определенно может овладеть сведениями, составляющими секретную информацию, разглашение или публикация которой во многом отвечает общественным интересам. Сообщение со стороны государственного служащего или сотрудника, работающего в государственном секторе о противозаконных либо преступных действиях, должно, при определенных обстоятельствах, пользоваться защитой.

⁷⁸ Постановление Европейского Суда по правам человека от 12.02.2008 по делу «Гужа против Молдавии» (жалоба № 14277/04) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

Суд заявил, что можно сослаться на этот принцип в случае, если государственный сотрудник либо служащий является единственным лицом или частью маленькой группы лиц, которые осведомлены о происходящем на их рабочем месте и таким образом, занимают оптимальное положение для того, чтобы действовать в интересах общества и предостеречь своего работодателя или широкую общественность. Однако разглашение подобной информации должно в первую очередь быть адресовано вышестоящему лицу либо другому компетентному лицу или органу. Только в ситуациях, когда подобное действие представляется явно невозможным, такая информация может разглашаться общественности, но лишь в крайнем случае.

К этому выводу и приходит суд, отмечая, что ни в молдавском законодательстве, ни во внутреннем регламенте Генеральной прокуратуры нет какого-либо положения, касающегося сообщений сотрудников о нарушениях. Таким образом, очевидно, не было никакой другой инстанции, кроме руководства, кому Заявитель мог бы изложить свою озабоченность, и также не было предусмотрено процедуры сообщения такой информации.

Как видим, Европейский суд выделил дополнительный критерий при оценке допустимости ограничения права, посчитав необходимым наличие у государственного служащего эффективных мер для исправления нарушения, о котором он намеревался сообщить. При вынесении решения имело значение, имеет ли раскрываемая информация и мнение всеобщий интерес, вследствие оценки возможного ущерба, который мог быть причинен интересам государства и сопоставление объема возможного ущерба с возможным положительным эффектом, который может быть достигнут после предания гласности соответствующей информации.

В деле «Кастеллс против Испании» политический деятель от оппозиции, в газетной статье высказался с резкой критикой в адрес правительства Испании в связи с его неспособностью предпринять адекватные меры для расследования ряда убийств в стране Басков. Заявитель сетовал на бездействие полиции, обвиняя ее в преступном сговоре с виновными, давая понять, что

ответственность несет государство. Национальными судами Заявитель был признан виновным в оскорблении государства.⁷⁹

Суд пришел к выводу, что вмешательство в отношении права заявителя на свободу выражения было осуществлено с законной целью для предотвращения беспорядков, а не только для защиты прав других лиц, а именно - сотрудников полиции и правительства.

В деле «Фогт против Германии» учительницу, находящуюся на государственной службе, отстранили от работы за отказ принять клятву верности Конституции. Суд заявил о необходимости уравнивания интересов отдельных лиц с законными интересами демократического государства, которое стремится обеспечить, чтобы гражданская служба должным образом служила целям, перечисленным в пункте 2 Статьи 10. Вместе с этим Суд пришел к выводу, что государство может налагать на государственных служащих обязательство сохранять конфиденциальность ввиду их статуса. Суд принял довод о том, что в рамках статьи 10 ввиду исключительного статуса государственных служащих для них могут потребоваться более широкие ограничения, чем в случае с другими лицами. Суд заявил, что, когда предметом рассмотрения становится право государственных служащих на свободу выражения своего мнения, Суд, каждый раз будет учитывать, что упомянутые в пункте 2 Статьи 10 «обязанности и ответственность» получают особое значение и обоснованно дают национальным властям некоторую свободу решать по собственному усмотрению, соответствует ли оспариваемое вмешательство указанной цели».⁸⁰

В деле «Де Диего Нафрия против Испании» Суд признал ограничение оправданным. Европейский суд рассматривал дело по причине увольнения служащего Банка Испании за оскорбительные замечания в адрес высших

⁷⁹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 23.04.1992 по делу «Кастеллс против Испании» (жалоба № 11798/85) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

⁸⁰ Постановление Европейского Суда по правам человека от 26.09.1995 по делу «Фогт против Германии» (жалоба № 17851/91) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

должностных лиц. По итогу, суд не усмотрел нарушения норм Конвенции, так как ограничения государственных служащих в публичных высказываниях допустимо, при условии, что сами государственные служащие проявляют по отношению к государству, органам и должностным лицам лояльность и сдержанность.⁸¹

Таким образом, можно говорить, что Европейский суд достаточно широко трактует понятие свобода слова. В каждом конкретном случае суд придерживается четкой процедуры проверки нарушения права, основываясь на применении трехступенчатого теста. Во-первых, было ли вмешательство вообще и было ли оно предусмотрено законом. Во-вторых, преследовало ли вмешательство законную цель. В-третьих, было ли вмешательство необходимым в демократическом обществе.

Анализируя постановления Европейского суда, можно выделить дополнительные критерии ограничения права на выражения мнения в отношении государственных служащих. Суд проверяет достоверность данного высказывания и той информации, которую сообщает государственный служащий: оценивает ситуацию, когда сами государственные служащие проявляют по отношению к государству, органам и должностным лицам лояльность и сдержанность. Предметом контроля суда является факт, имеет ли раскрываемая информация и мнение всеобщий интерес, в следствии оценки возможного ущерба, который мог быть причинен интересам государства. Еще один критерий- заинтересованность общества в получении информации по вопросам социально-экономического развития, совершенствования государственного аппарата, в целях борьбы с преступностью, коррупцией.

⁸¹Постановление Европейского Суда по правам человека от 14.03.2002 по делу «Де Диего Нафрия против Испании» (жалоба № 46833/99) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, автор пришел к следующим выводам.

Право на свободу слова, выражения мнения и распространения информации предполагает беспрепятственно формировать, придерживаться или менять свои взгляды и убеждения, право публично выражать свои мысли и мнения, а также право искать, получать и распространять информацию и идеи в любой форме и с помощью любых средств.

Российская Федерация является частью мирового демократического сообщества и также закрепляет все основные права, в том числе право на выражения мнения и свободу слова на конституционном уровне (ст. 29 Конституции РФ).

Однако право на выражение мнения не является абсолютным. На основании закона, прав и интересов других лиц и государства и иных общественно значимых факторов, данное право может быть подвергнуто обоснованному ограничению. К непосредственным ограничениям права на свободу слова в соответствии с Конституцией РФ относятся: запрет на сбор и распространение информации о частной жизни лица без его согласия, запрет определенных видов агитации и пропаганды, запрет публиковать сведения, составляющие государственную тайну, возложение ответственности на должностное лицо за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей и за сокрытие достоверной информации о состоянии окружающей среды, обязанность давать свидетельские показания.

Помимо прямых запретов имеют место установление ограничений на свободу слова в связи с иными конституционными интересами общества, такими как обязанность государства по охране достоинства личности и в следствии основного права на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну, на защиту чести и доброго имени. Возможные ограничения могут также исходить из положений ст. 55 Конституции РФ, которая содержит

оговорку о возможности установления ограничения основных прав и свобод федеральным законодательством, в том числе ограничение права на свободу слова.

Пределы ограничения прав могут быть связаны с профессиональным статусом лица. К ним можно отнести государственных служащих. На основании прохождения государственной гражданской службы, их уровню доступа к информации, а также возможности влиять на граждан и отдельных лиц, их право на выражение мнения обоснованно ограничивается. Это необходимо для защиты как частных, так и публичных интересов.

Однако исходя из формулировок и анализа положений Федерального закона № 79-ФЗ возникают сомнения, что такие ограничения в полной мере соответствуют конституционным основам. Законодателем избран не вполне корректный с точки зрения права и не эффективно функционирующий механизм обеспечения реализации публичной функции органом государственной власти, в основу которого положено установление пределов осуществления гражданами, замещающими должности гражданской государственной службы, их конституционных прав.

Государству необходимо устранить возникшие противоречия в федеральном законодательстве, сформулировав четкие понятия. В частности, уточнить содержание понятий служебной информации ограниченного распространения и неограниченного распространения. Путаница и неопределенность создают смешение понятий. Фактически информация, которая не ограничена в распространении, сливается с ограниченной, и, соответственно, не может быть разглашена государственными служащими. Это затрудняет доступ общества к информации о деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, что свидетельствует о нарушении прав граждан на доступ к информации.

Кроме того, государственному служащему должно было доступно право объективно высказываться в публичном пространстве по вопросам качества и эффективности деятельности органов государственной власти, освещать

проблемы и предлагать способы их устранения. В противном случае ограничения могут свидетельствовать о необоснованном нарушении сущности конституционного права на свободу слова и выражение мнения, создавая предпосылки для закрытости системы публичной власти.

Анализ практики Европейского суда показывает, что Европейский суд при рассмотрении дела, ориентируется не только на базовую трехуровневую проверку нарушенного права ст. 10 Конвенции, но и выделяет дополнительные критерии в отношении государственных служащих. Суд определяет было ли данное высказывание и та информация, которую сообщает государственный служащий достоверными; имела ли такая раскрываемая информация и мнение всеобщий интерес, оценивает потенциальный ущерб интересам государства, проявлял ли государственный служащий по отношению к государству необходимую лояльность и сдержанность; была ли заинтересованность общества в получении информации по вопросам социально-экономического развития, совершенствования государственного аппарата, в целях борьбы с преступностью, коррупцией.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Российская Федерация. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 : с изменениями от 24 июня 2013 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

4. Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ : редакция от 25.03.2022 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

5. Российская Федерация. Законы. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

6. Российская Федерация. Законы. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

7. Российская Федерация. Подзаконные акты. Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера : Указ Президента Российской Федерации от 06.05.1997 № 188 : редакция от 13 июля 2015 года //

КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

8. Российская Федерация. Подзаконные акты. Об утверждении доктрины информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 09.09.2000 сентября 2000 г. № Пр-1895 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

9. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/>. (дата обращения: 23.05.2022).

10. Bürgerliches Gesetzbuch vom 02.01.2002 // URL: <https://dejure.org/gesetze/BGB>. (дата обращения: 23.05.2022).

Специальная литература

11. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. – Москва : Норма, Инфра-М. – 2004. – 816 с.

12. Большаков, Л. М. Значение конституционной свободы слова для реализации прав и свобод человека, развития гражданского общества и правового государства / Л. М. Большаков // Вестник ЮУрГУ, Серия : Право. – 2018. – №4. – С. 62 – 67.

13. Вайпан, Г. Концепция пропорциональности в современном международном праве: малое зло ради великого блага / Г. Вайпан // Международное правосудие. – 2015. – № 2(14). – С. 66 – 84.

14. Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России : учебное пособие / Л. Д. Воеводин // Изд-во Моск. Ун-та. – Москва, – 1997. – 298 с.

15. Глухарева, Л. И. Права человека в современном мире : Соц.-фило. основы и гос.-правовое регулирование / Л. И. Глухарева. – Москва :Юристь. – 2003. – 303 с.

16. Дженис М. Европейское право в области прав человека : Практика и комментарии / Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. ; Пер.с англ. А.

Иванченков. – Москва. ; Будапешт : Права человека - Ин-т по Конституционной и Законодательной Политике, – 1997. – 608 с.

17. Дубровина, М. А. Терминологическая точность конституционных формулировок о свободе слова в России / М. А. Дубровина // Вестник СГЮА. – 2017. – №3(116). – С. 40 – 45.

18. Колмакова, Т. Н. Особенности конституционно-правового ограничения свободы слова / Т. Н. Колмакова // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – №10. – С. 62 – 62.

19. Коньшева, Ю. Е. Европейский суд по правам человека и судебная защита свободы слова в России / Ю. Е. Коньшева // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2008. – № 3. – С. 156 – 158.

20. Кочев, В. А. Право на свободу слова как основное право / В. А. Кочев, А. Б. Эктумаев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 36. – С. 134 – 142.

21. Кудрявцев, В. Н. Свобода слова. / В.Н. Кудрявцев // Москва : РАН, Научное издание. – 2006. – 199 с.

22. Лапаева, В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. – 2005. – №7(103). – С. 13 – 23.

23. Лебедев, В. А. Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты: монография / В. А. Лебедев. – Москва : Проспект, 2016. – 133 с.

24. Муратов, М. Я. Право на свободу слова: История и современность : специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства» : автореферат дисс. ... кандидата юридических наук / Муратов Марат Яшарович ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. Москва, 2002. – 177 с.

25. Полещенкова, Т. В. Пределы осуществления гражданским служащим права на свободу слова / Т. В. Полещенкова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2020. – № 18. – С. 31 – 34.

26. Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Подмарев Александр Александрович. – Саратов, – 2001. – 235 с.

27. Пресняков, М. В. ,Чаннов, С. Е. Свобода слова на государственной гражданской службе: демонтаж завершен / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2017. – № 11. – С. 18 – 25.

28. Прохоров, А. Ю. Правовые основы ограничений свободы слова в России / Ю. А. Прохоров // Философия права. – 2008. – №2. С. 111 – 116.

29. Пчелинцев, С. В. О понятиях «пределы осуществления прав и свобод граждан» и «пределы ограничения прав и свобод граждан»: теоретические аспекты / С. В. Пчелинцев // Российский судья. – 2006. – № 4. – С. 22 – 28.

30. Саалаев, О. Б. Права человека и история их развития / О. Б. Саалаев // Проблемы Науки. – 2016. – №10(52). С. 162 – 165.

31. Соболева, А. К. Свобода выражения мнения в практике Европейского Суда: старые подходы и новые тенденции в толковании статьи 10 ЕКПЧ / А. К. Соболева // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2017. – Т. 21. – № 2. – С. 235 – 262.

32. Терешкова, В. В. Применение международных норм о защите прав человека национальными судебными органами. Современное состояние теории, законодательства и практики конституционного права зарубежных стран. / В. В. Терешкова. – Иркутск. –2007. – 229 с.

33. Терешкова, В. В. Ограничение права на свободу выражения мнения: взгляд современных международных судов сквозь призму принципов Нюрнбергского трибунала. Выступление на научной конференции «75 лет

Великой Победы и развитие современного международного права / В. В. Терешкова, – Москва. – 2020. – 14 с.

34. Терешкова, В. В. Прослушивание и защита частной жизни: поиск баланса интересов с учетом правовых позиций ЕСПЧ / В. В. Терешкова // Право в информационном обществе: трансформация или модернизация? : Материалы V Международного сравнительно-правового конгресса, Красноярск, 20–22 сентября 2018 года. – Красноярск: Сибирский федеральный университет, – 2019. – С. 25 – 34.

35. Трунтаева, К. А. Правовое содержание свободы мысли и слова: вопросы конституционно-правовой теории и практики / К. А. Трунтаева // Сравнительно конституционное обозрение. – 2010. – №1(74). – С. 20 – 29.

36. Харитонов, М. М. К вопросу о допустимости запрета для государственных служащих публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов и их руководителей / М. М. Харитонов // Российский ежегодник трудового права. – 2011. – № 6. – С. 296 – 306.

37. Эбзеев, Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев, – Москва. – 2005. – 574 с.

38. Эктумаев, А. Б. Пределы и границы права на свободу слова / А. Б. Эктумаев // Общество: политика, экономика, право. – 2017. – №1. – С. 104 – 108.

39. Letsas G. A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights. New York: Oxford University Press Inc, – 2007. – 137 p.

40. Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland / Von Dr Konrad Hesse, Prof. - 13., erg. Aufl. - Heidelberg : Müller, Juristischer Verl., 1993. – 336 S.

Судебная практика

41. Постановление Европейского Суда по правам человека от 07.12.1976 по делу «Хендисайд против Соединенного Королевства» (жалоба № 5493/72) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-57499%22%7D>. (дата обращения: 23.05.2022).

42. Постановление Европейского Суда по правам человека от 23.04.1992 по делу «Кастеллс против Испании» (жалоба № 11798/85) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

43. Постановление Европейского Суда по правам человека от 26.09.1995 по делу «Фогт против Германии» (жалоба № 17851/91) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

44. Постановление Европейского Суда по правам человека от 09.07.1998 по делу «Реквенъи против Венгрии» (жалоба № 25390/94) // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-111690%22%7D>. (дата обращения: 23.05.2022).

45. Постановление Европейского Суда по правам человека от 14.03.2002 по делу «Де Диего Нафрия против Испании» (жалоба № 46833/99) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

46. Постановление Европейского Суда по правам человека от 12.02.2008 по делу «Гужа против Молдавии» (жалоба № 14277/04) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2005 № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» //

КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

49. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.05.2022).

Министерство науки и высшего образования РФ
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт

кафедра международного права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

Т.Ю. Сидорова

подпись инициалы, фамилия

«20» 06 2022 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

40.03.01 – Юриспруденция

код – наименование направления

Право на свободу информации государственных служащих

тема

Руководитель

Терешкова
25.06.22
подпись, дата

доцент, канд. юрид. наук

должность, ученая степень

В.В. Терешкова

инициалы, фамилия

Выпускник

10.06.2022 А.В.
подпись, дата

А.В. Жигалов

инициалы фамилия

Красноярск 2022