

О. И. Максимова

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА ИНФОРМАЦИЮ

Право на информацию — одно из основных, фундаментальных прав человека. Конституционные юридические гарантии права человека и гражданина на информацию трансформируются в гарантии международные и тем самым позволяют прибегнуть к международным юридическим гарантиям защиты данного права. Для конституционного права на информацию, как и для многих иных прав и свобод человека, характерно установление единых международно-правовых стандартов в области защиты. В качестве разновидностей международно-правовых гарантий права на информацию можно рассматривать деятельность международных органов, а именно Европейского суда и Комитета по правам человека.

Ключевые слова: право на информацию, свобода выражения мнения, юридические гарантии, международные гарантии, гарантии защиты права на информацию, международные органы.

О. I. Maksimova

INTERNATIONAL LEGAL GUARANTEES OF THE CONSTITUTIONAL HUMAN AND CITIZEN RIGHT TO INFORMATION

The right to information is one of the basic, fundamental human rights. Constitutional legal guarantees of the human and citizen right to information are transformed into international ones which can be applied to protect this right. Setting of common international legal standards of protection is typical for the constitutional right to information as well as for many other human rights and freedoms. As an example of variety of international legal guarantees of the right to information it is possible to consider activities of such international institutions as the European Court and the Human Rights Committee.

Keywords: right to information, freedom of expression, legal guarantees, international guarantees, guarantees of protection of the right to information, international institutions.

Под конституционным правом человека и гражданина на информацию предлагается понимать предусмотренную Конституцией России и конкретизированную отраслевым законодательством возможность личности пользоваться благами и удовлетворять свои законные интересы посредством использования информации о фактах, событиях, процессах и явлениях, полученной в результате активных действий, осуществленных любым не противоречащим законодательству способом и сопряженных с ее поиском, получением, распространением, производством и хранением.

Для данного права, как и для многих иных прав и свобод человека, характерно установление

единых международно-правовых стандартов в области защиты. Однако нарушения прав и свобод человека остаются довольно распространенным явлением, а способы их защиты не всегда достаточно эффективны.

Международные юридические гарантии прав человека могут быть представлены в виде целостной системы, состоящей из ряда взаимосвязанных элементов:

— норм и принципов международного права, фиксирующих права человека (нормы деклараций, пактов, конвенций и т. п.);

— системы международных межправительственных и неправительственных

органов и организаций, действующих в целях защиты этих прав;

— института международной ответственности за посягательства на права человека.

Основу системы составляют международные договоры, непосредственно закрепляющие (и тем самым гарантирующие) права и свободы, а также международные органы, специально созданные для осуществления контроля за реализацией их положений. К ним, в частности, относятся: Комиссия по правам человека в рамках ООН, Комитет по правам человека, Европейский суд по правам человека, Комитет против пыток и др.

Согласно ст. 15 Конституции России общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее национальной правовой системы. Ст. 46 Конституции РФ гарантирует каждому возможность обращения в соответствии с международными договорами Российской Федерации в международные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны внутригосударственные средства правовой защиты. Очевидно, что речь идет именно о межгосударственных органах, так как для обращения в международные негосударственные (неправительственные) организации не требуется дозволение государства.

Представляется, что деятельность названных органов выступает центральным звеном системы международных гарантий, поскольку они специально предназначены для осуществления контроля за выполнением государствами своих обязательств в области прав и свобод человека. Наиболее значимыми среди них можно по праву признать Европейский суд по правам человека и Комитет ООН по правам человека. С одной стороны, это обусловлено важностью тех договоров, положения которых они призваны защищать, с другой — их авторитетом, утвердившимся в глазах международного сообщества.

Создание Комитета по правам человека предусмотрено положениями Международного пакта о гражданских и политических

правах. Являясь в течение ряда лет участником Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой нашло свое закрепление право человека на информацию, СССР 5 июля 1991 г. заявил о присоединении к Факультативному протоколу к Пакту. В результате у лица, считающего себя жертвой нарушения прав человека, появилась возможность направить жалобу в Комитет ООН по правам человека.

Подать жалобу могут конкретные лица, чьи права, закрепленные в Пакте, нарушены. Если жертва нарушения по каким-либо причинам сама не в состоянии обратиться в Комитет, это вправе сделать ее адвокат, другой официальный представитель или родственники. О приеме жалобы к рассмотрению Комитет сообщает соответствующему государству, которое в шестимесячный срок вправе представить Комитету письменные объяснения по существу вопроса, и после этого автор жалобы может сообщить доводы относительно объяснений государства. Процедура рассмотрения сообщений в Комитете по правам человека носит конфиденциальный характер. Однако его решения по жалобам публикуются в ежегодных докладах Комитета ООН и, таким образом, становятся доступными для ознакомления.

Комитет следует специальной процедуре, не являющейся публичным судебным рассмотрением дела. В его задачи не входит рассмотрение по существу гражданского спора или уголовного обвинения, он сосредоточивается исключительно на вопросах, относящихся к его компетенции, а именно: было ли допущено государством-участником нарушение прав, гарантированных Международным пактом о гражданских и политических правах. Свои соображения, как указывается в Факультативном протоколе, Комитет по правам человека сообщает соответствующему государству-участнику и лицу (п. 4 ст. 5 Протокола). Соображения Комитета не являются юридически обязательными. Они рассматриваются в качестве рекомендаций, адресованных государству. Однако на основании этих рекомендаций каждое государство в соответствии с п. 3 ст. 2 Пакта обязано обеспечить лицу, права и свободы которого

нарушены, эффективное средство правовой защиты. За время своей деятельности Комитет ООН по правам человека рассмотрел сотни сообщений и вынес по ним свои рекомендации. Большинство этих рекомендаций были приняты государствами к исполнению.

В 2000 г. Комитет рассмотрел сообщение Е. П. Ланцовой, поданное против России. Комитет пришел к заключению о нарушении ряда статей Пакта и счел, что России следует выплатить соответствующую компенсацию в пользу Е. Н. Ланцовой. В 2002 г. Российская Федерация представила доклад о мерах по претворению в жизнь Пакта [1], в котором затронуты темы: исполнение решений Конституционного суда РФ и рекомендаций Уполномоченного по правам человека в РФ, отмена смертной казни, неуставные отношения в ВС, насилие на территории Чеченской Республики, развитие судебной системы, альтернативная гражданская служба, свобода информации, распространение знаний о правах человека и др.

К числу основных выводов и рекомендаций, сделанных Специальным докладчиком [2] Комитета ООН, проанализировавшим сообщения о нарушении права на свободу мнений и их свободное выражение, а также права на информацию: 31,5 % приходится на Азиатско-Тихоокеанский регион; 20,7 % — на Африку; 18,2 % — Латинскую Америку и страны Карибского бассейна; 17 % — на Ближний Восток и Северную Африку и 12,4 % — на Европу, Северную Америку и Центральную Азию.

Тщательно проанализировав Доклады и рекомендации Комитета по выявленным нарушениям права человека и гражданина на информацию, полагаем, что предложенные Комитетом меры, а именно: соблюдение права на свободу мнений и их свободное выражение, а также свободы искать, получать и распространять информацию; принятие законодательства, запрещающего все виды цензуры в СМИ; распространение мер по защите свободы мнений и их свободного выражения; снятие государственных ограничений права на информацию и т. д. являются необходимыми и при этом вполне выполнимыми. При стремлении

стран-участниц к реальному воплощению во внутригосударственной практике положений международных соглашений возможно достижение главной цели — существенного сокращения фактов нарушений права на информацию.

До 1998 г. на основании Европейской Конвенции существовало два органа по защите нарушенных прав человека: Европейская Комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека (далее — Европейский суд). В настоящее время действует единый орган — Суд в соответствии с порядком, введенным Протоколом № 11 к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский суд вправе принимать заявления от физических и юридических лиц, конвенционные права которых нарушены государством, под юрисдикцией которого они находятся. Одним из условий приемлемости индивидуальных жалоб является исчерпанность внутренних средств защиты. Лишь после этого может быть задействован контрольный механизм, предусмотренный конвенцией. Кроме того, она предусматривает, что государство-участник может передать на рассмотрение Европейского суда вопрос о любом предполагаемом нарушении положений европейской Конвенции и Протоколов к ней другим государством-участником (так называемый «межгосударственный» иск). Решение Европейского суда будет окончательным и обязательным для обоих государств.

Можно утверждать, что европейская Конвенция с ее контрольным механизмом носит надгосударственный характер. Контроль за соблюдением прав человека перестал быть чисто национальным, внутренним делом европейских государств, которые добровольно подчинили себя юрисдикции независимого наднационального органа, уполномоченного на принятие решений, юридически для них обязательных. Более того, для национальных судов и правоохранительных органов является обязательным и толкование Конвенции, даваемое Европейским судом. Для судебной правоприменительной практики весьма значима позиция Пленума Верховного суда РФ, который в своем постановлении от 10 октября

2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ» обратил внимание на необходимость всех органов государственной власти, в том числе и судов, учитывать практику Европейского суда по правам человека [3]. В постановлении от 24 февраля 2005 г. «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» Верховный суд особо отметил значимость правовой позиции Европейского суда по правам человека, касающейся вопросов толкования и применения ст. 10 конвенции, провозглашающей право каждого человека свободно выражать свое мнение. «Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ».

В практике Европейского суда имеются прецеденты, связанные с рассмотрением жалоб по фактам нарушения правомочий получать и распространять информацию. Свобода получения информации рассматривается Судом в различных аспектах, наиболее подробно — применительно к деятельности средств массовой информации [4]. В решении по делу «Санди Таймс» против Соединенного Королевства от 26 апреля 1979 г. [5] Суд подчеркнул, что статья 10 Конвенции гарантирует не только свободу прессы информировать общественность, но и право общественности быть информированной должным образом (п. 66). Предметом судебного разбирательства неоднократно становилось право отдельных лиц на получение информации о правительственных решениях, а также относительно различных аспектов деятельности государственных органов (по делу Гэскин против Великобритании (1989 г.) [6].

Свобода распространения информации и идей, являющаяся вторым элементом права на информацию, может осуществляться как с помощью традиционных форм коммуникации (заявления, письменные документы, устные

высказывания, жесты), а также средств массовой информации (радио, телевидение, газеты и журналы), так и посредством художественных форм выражения [7] или использования новых информационных технологий. Свобода распространять информацию представляет собой важнейшую составляющую свободы выражения мнения. Свобода слова как «внешнее выражение» свободы мысли и свободы мнений и убеждений может быть реализована только путем распространения идей или информации определенного содержания и характера.

Европейский суд по правам человека рассмотрел ряд дел, связанных с распространением информации. В деле Касадо Кока против Испании [8] речь шла о распространении коммерческой рекламы в связи с профессиональной деятельностью; в деле Вебер против Швейцарии (1990 г.) журналист и активист движения по защите окружающей среды были осуждены и приговорены к наказанию за то, что на пресс-конференции они нарушили конфиденциальность судебного расследования и т. д.

Проанализировав практику Европейского суда, можно сделать вывод о том, что нарушения ряда правомочий права на информацию, предусмотренных Конституцией РФ (искать, передавать, производить) не являются предметом судебного разбирательства на межгосударственном уровне. Кроме того, данный орган отказывается давать четкое определение понятиям «информация» и «идеи» [9]. Как отмечается в комментариях, положения п. 1 ст. 10 предполагают широкую сферу защиты от необоснованного вмешательства в осуществление гарантированных прав, и в данном контексте содержание понятий «информация» и «идеи» существенного значения не имеет [10]. Европейский суд по правам человека в процессе рассмотрения конкретных жалоб на нарушения статьи 10 Конвенции предоставлял защиту информации различного характера, исходя из того, что действие данной свободы распространяется не только на информацию или

идеи, которые приветствуются в обществе либо рассматриваются как нейтральные, но также и на такую информацию или идеи, которые оскорбляют, шокируют или раздражают государство или какую-либо часть населения страны. По мнению Суда, подобный подход отвечает требованиям плюрализма, терпимости и открытости, без которых демократическое общество не может существовать (11).

Процедура рассмотрения споров в Европейском суде, как подчеркнул первый Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронов, «создает условия для российских граждан и лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, получать дополнительную правовую защиту своих прав и свобод, что в свою очередь позволит им вносить непосредственный вклад в осуществление правовой реформы в России, побуждая законодательную, исполнительную и судебную власть модифицировать свои действия и подходы, исходя из новых европейских принципов» (12).

Роль Европейского суда по правам человека с каждым годом возрастает. В тех условиях, когда российское государство не всегда способно обеспечить эффективные средства защиты, в том числе и по политическим мотивам, получение дополнительной гарантии в Европейском суде приобретает особую важность.

До решения вопроса о приемлемости жалобы представители российской власти более подробно изучают предмет спора, и в том случае, если будут иметься основания для ее удовлетворения, принимают меры по урегулированию спора без судебного разбирательства.

В целом международная судебная практика по делам о нарушениях прав человека показывает, что во избежание негативной оценки мирового сообщества, которое может повредить престижу государства, достаточно часто разрешается спор с частным лицом путем мирового соглашения (13).

Решения Европейского суда оказывают влияние не только на судьбу конкретного дела.

При рассмотрении аналогичных споров в российских судах граждане могут использовать решения Европейского суда для своей защиты.

В целях создания эффективного правосудия каждое решение Европейского суда, в котором рассматривается жалоба российских граждан, должно в обязательном порядке публиковаться в средствах массовой информации, открыто размещаться на сайте в Интернете, а также использоваться российскими судами при разрешении аналогичных споров. Пленуму ВАС РФ и ВС РФ следует включать в издаваемые ими постановления отдельные толкования норм международного права Европейским судом.

Деятельность Комитета ООН по правам человека и Европейского суда выступает центральным звеном системы международных гарантий права человека и гражданина на информацию и других прав, поскольку они специально предназначены для осуществления контроля за выполнением государствами своих обязательств в области прав и свобод человека.

На современном этапе своего развития Россия стремится к созданию всего необходимого, чтобы реализовать защиту и гарантирование основных прав и свобод личности, провозглашенных в ее Конституции.

Список библиографических ссылок

1. Статьи 1 и 2 Факультативного протокола к ПГПП (вступил в силу для РФ 1 января 1992 г.). Подробнее см.: Международный пакт о гражданских и политических правах: Жалоба в Комитет по правам человека в Женеве. Братислова, 1999.
2. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Амбейи Лигабо, 28 February 2008. Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея ООН.
3. Рос. газета. 2003. 2 дек.
4. Eur. Court H. R. *The Sunday Times v. the United Kingdom*, Judgment of 26 April 1979. Series A. No. 30.
5. Eur. Court H. R. *The Sunday Times v. the United Kingdom*, Judgment of 26 April 1979. Series A. No. 30.
6. Eur. Court H. R. *Gaskin v. the United Kingdom*, Judgment of 7 July 1989. Series A. No. 160.
7. См.: Свобода творчества.
8. Eur. Court H. R. *Casado Coca v. Spain*, Judgment of 24 February 1994. Series A. No. 285-A. Перевод на русский язык см.: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. С. 832—839.
9. Eur. Court H. R. *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, Judgment of 28 March 1990. Series A. No. 173. Para. 55.
10. Van Dijk P., van Hoof G. J. H. Op. cit. P. 562.
11. Eur. Court H. R. *Handyside v. the United Kingdom*, Judgment of 7 December 1976. Series A. No. 24. Para. 49; *The Sunday Times v. the United Kingdom*, Judgment of 26 April 1979. Series A. No. 30. Para. 65. Перевод на русский язык см.: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. М., 2000. Т. 1. С. 198—230; *Lingens v. Austria*, Judgment of 8 July 1986. Series A. No. 103. Para. 41. Перевод на русский язык см.: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. С. 524—531; *Miiller and Others v. Switzerland*, Judgment of 24 May 1988. Series A. No. 133. Para. 33.
12. Европейский Суд по правам человека: порядок обращения / отв. ред. О. О. Миронов. М., 1999. С. 4.
13. В России имеются подобные случаи. Например, см.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 21 июля 2005 г. по делу «Рыцарев против России» (CASE OF RYTSAREV v. RUSSIA), жалоба № 63332/00.